

Gaetan de LANCHY
Julien LICHERON
Nathalie LORENTZ
Roland MAAS
Anne SCHROEDER
Jordane SEGURA
Anastase TCHICAYA

EVALUATION FINALE EXTERNE DE LA STRATÉGIE NATIONALE CONTRE LE SANS- ABRISME ET L'EXCLUSION LIÉE AU LOGEMENT

Rapport final

Evaluation finale externe de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

Rapport final

SOMMAIRE

Liste des abréviations.....	1
Remerciements	2
Avant-propos	3
Résumé analytique.....	4
Introduction générale.....	16

Partie I : Approche méthodologique et évaluation de la connaissance de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement par les acteurs

20

I.1. Cadre et démarche de l'évaluation finale externe

21

I.1.1. Méthodologie générale de l'évaluation

21

I.1.1.1. La méthodologie d'évaluation des actions

22

I.1.1.2. La méthodologie de recueil des données

23

I.1.2. Collecte des données

24

I.1.2.1. Collecte des données quantitatives

24

I.1.2.2. Enquêtes qualitatives

27

I.1.2.3. Protection des personnes et des données.....

29

I.2. Connaissance de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement et appropriation par les acteurs du concept de « *Housing first* »

30

I.2.1. Objets et spécificités de la stratégie nationale.....

30

I.2.2. Financement de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.....

32

I.2.3. Principaux enseignements de l'évaluation intermédiaire de la stratégie nationale....

36

I.2.4. Niveau global de la prise en compte de la stratégie nationale par les acteurs

38

I.2.5. Observations des acteurs à propos de la stratégie nationale

40

I.2.6. Appropriation par les acteurs du concept de « *Housing first* »

41

Partie II : Evaluation des objectifs de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.....

44

II.1. Offre de 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

45

II.1.1. Objectif 1 - Action 1 : Mise en place de logements privés, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée à Belval.....

45

II.1.1.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action.....

45

II.1.1.2. Réalisation des mesures de l'action 1	47
II.1.1.3. Recommandations relatives à l'action	57
II.1.2. Objectif 1 - Action 2 : Soutien et accompagnement de projets pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité.	61
II.1.2.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action	61
II.1.2.2. Réalisation des mesures de l'action	61
II.1.2.3. Perceptions de l'action par les bénéficiaires	70
II.1.2.4. Recommandations relatives à l'action	71
II.2. Prise en charge de manière rapide et adéquate des situations d'urgence	73
II.2.1. Objectif 2 - Action 1 : Mise en place de lits d'accueil d'urgence décentralisés pour personnes légalement sur le territoire.....	73
II.2.1.1. Cadre et objectifs de l'action	73
II.2.1.2. Réalisation des mesures de l'action	74
II.2.1.3. Perceptions de l'action par les bénéficiaires	91
II.2.1.4. Recommandations relatives à l'action	94
II.2.2. Objectif 2 – Action 2 : Aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme	96
II.2.2.1. Cadre d'analyse et objectifs de l'action	96
II.2.2.2. Réalisation des objectifs de l'action	97
II.2.2.3. Recommandations relatives à l'action	107
II.2.3. Objectif 2 - Action 3 : Projets pilotes dans les communes pour jeunes en situation de sans-abrisme	109
II.2.3.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action	109
II.2.3.2. Réalisation des objectifs de l'action	110
II.2.3.3. Recommandations relatives à l'action	117
II.3. Prévention du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.....	120
II.3.1. Objectif 3 – 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.....	121
II.3.1.1. Cadre de l'analyse et objectif de l'action	121
II.3.1.2. Réalisation des objectifs de l'action	122
II.3.1.3. Recommandations relatives à l'action	125
II.3.2. Objectif 3 - 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)	127
II.3.2.1. Cadre de l'analyse et objectif de l'action.....	127
II.3.2.2. Réalisation des objectifs de l'action	127
II.3.2.3. Recommandations relatives à l'action	130
II.3.3. Objectif 3 - 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	131
II.3.3.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action	131

II.3.3.2. Réalisation des objectifs de l'action	131
II.3.3.3. Recommandations relatives à l'action	133
II.3.4. Objectif 3 - Action 4 : Introduction de la subvention de loyer	134
II.3.4.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action	134
II.3.4.2. Réalisation des objectifs de l'action	134
II.3.4.3. Recommandations relatives à l'action	139
II.3.5. Objectif 3 – Action 5 : Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse.....	140
II.3.5.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action	140
II.3.5.2. Réalisation des objectifs de l'action	141
II.3.5.3. Perceptions de l'action par les bénéficiaires	146
II.3.5.4. Recommandations relatives à l'action	147
II.3.6. Objectif 3 - Action 6 : Modification de la loi sur le RMG à travers une redéfinition de la part financière destinée au logement.....	151
II.3.6.1. Cadre de l'analyse et objectif de l'action.....	151
II.3.6.2. Réalisation des objectifs de l'action	151
II.3.6.3. Recommandations relatives à l'action	153
II.3.7. Objectif 3 - Action 7 : Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg	154
II.3.7.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action	154
II.3.7.2. Réalisation des objectifs de l'action	154
II.3.7.3. Perceptions de l'action par les bénéficiaires	156
II.3.7.4. Recommandations relatives à l'action	158
II.3.8. Objectif 3 - Action 8 : Analyser les phénomènes du mal-logement et de l'exclusion liée au logement	160
II.3.8.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action	160
II.3.8.2. Réalisation des objectifs de l'action	161
II.3.8.3. Perceptions de l'action par les bénéficiaires	163
II.3.8.4. Recommandations relatives à l'action	165
II.4. Consolidation des mesures existantes et renforcement de la gouvernance	167
II.4.1. Objectif 4 - Action 1 : Soutien aux organismes.....	167
II.4.1.1. Cadre et objectifs de l'action	167
II.4.1.2. Réalisation des objectifs de l'action	168
II.4.1.3. Recommandations relatives à l'action	174
II.5. Présentation synthétique des réalisations et des recommandations	176
II.5.1. Présentation synthétique des réalisations des actions de la stratégie nationale	176
II.5.2. Présentation synthétique des recommandations issues de l'évaluation des réalisations des actions de la stratégie nationale.....	182

Partie III : Evolution du cadre réglementaire et législatif relatif à la problématique du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement	189
III.1. Introduction relative à l'analyse de la législation entre 2013 et 2020 concernant la problématique de la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement	190
III.2. Les textes législatifs et réglementaires expressément cités par la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020. 192	
III.2.1. Les textes législatifs et réglementaires visant spécifiquement le logement et ayant un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.....	193
III.2.2. Le texte législatif ne visant pas spécifiquement le logement mais ayant un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement	200
III.3. Les textes législatifs et réglementaires non expressément cités par la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020	205
III.3.1. Les textes législatifs et réglementaires visant spécifiquement le logement et ayant un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.....	205
III.3.2. Les textes législatifs et réglementaires ne visant pas spécifiquement le logement mais ayant un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement	211
III.4. Conclusion relative à l'évolution du cadre législatif	214
Conclusion générale.....	215
Tables des figures et tableaux	220
Bibliographie	222
Annexes	225

Liste des abréviations

AIS :	Agence Immobilière Sociale
AIK :	Agence Immobilière Sociale Kordall
Asbl :	Association sans but lucratif
CAS asbl :	Caritas Accueil et Solidarité asbl
CNDS :	Comité National de Défense Sociale
CFL :	Société nationale des chemins de fer luxembourgeois
CRL :	Croix-Rouge luxembourgeoise
FAL :	Fondation pour l'Accès au Logement
FEANTSA :	Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri
FdL :	Fonds du Logement
GLS :	Gestion Locative Sociale
JDH :	Jugend- an Drogenhëllef
LTPS :	Lycée Technique pour Professions de Santé
ONE :	Office National de l'enfance
OGDC :	Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte
MEGA :	Ministère de l'Égalité des chances
MENJE :	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
MIFIGR :	Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région
MILO :	Ministère du Logement
MISA :	Ministère de la Santé
ONG :	Organisation non gouvernementale
RMG :	Revenu minimum garanti
RENLA :	Registre national des logements abordables
REVIS :	Revenu d'inclusion sociale
SNHBM :	Société Nationale des Habitations à Bon Marché
SNAS :	Service national d'action sociale
RGPD :	Règlement Général sur la Protection des Données
SIKOR :	Syndicat Intercommunal Kordall
VdL :	Ville de Luxembourg
WAK :	Wanteraktioun (Action Hiver)

Remerciements

La réalisation de la présente évaluation externe finale de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement s'est faite dans de bonnes conditions de collaboration tant au niveau du MIFIGR que de celui des acteurs de terrain, ainsi que des bénéficiaires des actions proposées. Nous voudrions avant tout les remercier pour leur disponibilité, leur dynamisme et leur créativité face à une problématique complexe dont les causes sont multifactorielles et multidimensionnelles. Faut-il rappeler que cette mission d'évaluation, qui nous a été confiée par le MIFIGR, s'est effectuée en grande partie dans un contexte de pandémie de la COVID-19.

Nos remerciements vont aussi à nos collègues au sein du LISER qui ont été impliqués de loin ou de près dans le déroulement de cette évaluation externe. Qu'il nous soit permis de citer nommément François Maniquet pour sa disponibilité et ses pertinents commentaires, Patrick Bousch pour ses observations constructives et Eugenio Peluso, directeur du département Living Conditions, pour sa disponibilité et ses encouragements tout le long de la réalisation des travaux.

Bien entendu, malgré la richesse des échanges avec nos interlocutrices et interlocuteurs, la responsabilité des analyses, conclusions et recommandations ainsi que des omissions éventuelles incombe aux auteurs du présent rapport final.

Avant-propos

Le présent rapport d'évaluation de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (2013-2020) a été commandité par le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la grande Région (MIFIGR) en septembre 2020. Lors d'une entrevue entre les chercheurs du LISER et les représentants du MIFIGR, les décisions suivantes ont été prises par rapport au cahier des charges :

- L'évaluation externe de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement s'appuiera aussi sur l'évaluation intermédiaire de la stratégie ;
- L'évaluation externe inclura une série d'entretiens avec des personnes en situation de sans-abrisme, afin de prendre en compte le point de vue subjectif des bénéficiaires des actions dans l'évaluation finale.

L'évaluation externe finale de la stratégie nationale s'est donc attachée à répondre à une série de questions qui portent sur les quatre aspects suivants :

- Mise en œuvre des actions préconisées dans la stratégie nationale ;
- Atteinte des objectifs définis dans la stratégie nationale ;
- Analyse des résultats et effets de la mise en œuvre ;
- Formulation de recommandations.

Elle couvre la période 2013-2020 relative à la mise en œuvre de la stratégie nationale. La référence à certaines actions de la stratégie nationale réalisées en dehors de cette période ne sert qu'à mettre en perspective quelques évolutions, tant en ce qui concerne certaines réalisations que le cadre réglementaire et législatif. En outre, la présente évaluation était axée sur la mise en œuvre de la stratégie nationale dans son ensemble et n'a, de ce fait, pas examiné de manière exhaustive tous les projets en cours menés par les différents acteurs œuvrant dans le champ du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement. Aussi, l'évaluation s'est limitée à apprécier le degré d'innovation des projets pilotes disponibles.

Par ailleurs, le changement de définition de certains concepts intervenu au-delà de la période 2013-2020 ne devrait pas remettre en question les concepts utilisés dans le document de la stratégie nationale.

Enfin, il importe de souligner aussi que le fait de ne consacrer l'évaluation finale externe de la stratégie nationale à sa période officielle de mise en œuvre (2013-2020) ne signifie pas une absence de continuité des actions et projets au-delà de cette période.

Résumé analytique

Ce rapport présente l'évaluation externe finale de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020. Le sans-abrisme est un phénomène multifactoriel qui implique une approche multidimensionnelle pour le combattre.

En Europe, les situations de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement sont de plus en plus prégnantes dans la plupart des pays en dépit d'une forte mobilisation des Etats membres et des associations.

Conscientes de l'ampleur du phénomène de sans-abrisme, les autorités gouvernementales du Luxembourg ont élaboré une stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement couvrant la période 2013-2020. Celle-ci repose sur l'approche du « Logement d'abord » (« *Housing first* ») et est constituée de quatre piliers qui représentent les principaux objectifs à atteindre. Ceux-ci sont déclinés en quatorze actions :

- Objectif I : Fournir des logements stables, privatifs 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 privatifs, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée ;
 - Action 2 : Soutien et accompagnement de projets pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité.
- 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 ;
 - Action 2 : Aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme ;
 - Action 3 : Projets pilotes dans les communes pour jeunes en situation de sans-abrisme
- 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 ;

- 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) ;
 - Action 3 : Inciter les communes à mettre en œuvre une disposition de la loi 2006¹ concernant le bail à usage d'habitation ;
 - Action 4 : Introduction d'une subvention de loyer (S.L.) ;
 - Action 5 : Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse ;
 - Action 6 : Modifier la loi sur le RMG dans le sens d'une redéfinition de la part destinée au logement ;
 - Action 7 : Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg ;
 - Action 8 : Analyser les phénomènes du mal-logement et de l'exclusion liée au logement.
- Objectif IV : Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance.
 - Action 1 : Soutien aux organismes.

Cette stratégie nationale est pertinente et cohérente avec l'approche du « Logement d'abord » et elle manifeste aussi une volonté de combattre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement au-delà de cette seule approche. Car les situations de vie couramment rencontrées reflètent l'hétérogénéité des profils de personnes sans-abri qui peuvent être regroupés dans les dimensions suivantes : genre, âge (jeune-adulte-personne âgée), origine (nationale-étrangère), type de ménage (seul-couple-seul avec enfants-couple avec enfants), problèmes de santé spécifiques (sans-maladie chronique-dépendance-trouble mental, ...). Une telle hétérogénéité de profils nécessite une offre variée de structures de prise en charge des personnes sans-abri.

La stratégie nationale a permis d'amorcer un mouvement de fond vers une amélioration substantielle de la prise en charge du sans-abrisme et de l'exclusion par le logement. Ce mouvement de fond touche les quatre piliers de la stratégie nationale, qui s'en trouvent confortés. Cela s'est traduit par une augmentation du nombre de logements disponibles pour reloger les personnes à la rue et une amélioration des services qui leur sont consacrés, par l'éclosion d'une série de projets pilotes, et par une modification de la philosophie de cette prise en charge plus conforme au concept de « *Housing first* », conformément aux vœux du Gouvernement.

¹ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0175/2006A3150A.html?highlight=bail%22Ã%22usage%22d%27habitation>

Les sections suivantes présentent de façon synthétique la méthodologie appliquée, la connaissance de la stratégie nationale par les acteurs, les principaux résultats, ainsi que les recommandations.

1. Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation générale de la stratégie nationale est effectuée à la lumière des résultats obtenus lors des enquêtes quantitatives et qualitatives.

La collecte des données s'est faite en recherchant, d'une part, des données quantitatives au moyen principalement de l'exploitation des documents officiels, tels que les rapports d'activité, et de l'administration d'un questionnaire, et, d'autre part, des données qualitatives qui ont été recueillies par le canal d'entretiens individuels et collectifs tant auprès des acteurs du sans-abrisme que des bénéficiaires.

2. Connaissance de la stratégie nationale et appropriation de l'approche « Logement d'abord » par les acteurs

La connaissance de la stratégie nationale et l'appropriation de l'approche « Logement d'abord » par les acteurs comptent parmi les pré-requis pour une implémentation efficace des actions prévues dans la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

2.1. De la connaissance et de la prise en compte de la stratégie nationale

L'évaluation externe a permis de constater, au terme de la période d'exécution de la stratégie nationale, que le déploiement de la stratégie nationale a diversement été apprécié par les acteurs publics et privés œuvrant dans le champ du sans-abrisme. En effet, il apparaît ce qui suit :

- 70% des organismes publics et privés (communes, offices sociaux et associations) ayant répondu à l'enquête ont déclaré être familiarisés avec la stratégie nationale (dont 44% en partie seulement) ;
- 78% des organismes publics et privés ont déclaré avoir tenu compte des objectifs et mesures de la stratégie nationale (dont 50% en partie seulement) ;
- 58% ont eu connaissance de l'évaluation intermédiaire de la stratégie nationale qui a eu lieu en 2017 (dont 32% en partie seulement) ;
- 48% ont tenu compte des recommandations de l'évaluation intermédiaire de la stratégie nationale ;
- 32% seulement des organismes publics et privés parmi les répondants ont considéré que la stratégie nationale avait un impact sur l'offre de logements.

2.2. De l'appropriation par les acteurs de l'approche « Logement d'abord »

Par rapport à l'approche « Logement d'abord », ou « *Housing first* », au Luxembourg, l'évaluation externe a cherché à comprendre l'ordre des priorités parmi les huit principes caractéristiques du « Logement d'abord »².

Chaque principe était classé séparément. Les organismes publics et privés ayant répondu à l'enquête ont procédé au classement suivant :

- Le principe « le logement est un droit humain » est placé en première position par 94% des organismes publics et privés ;
- Le principe « la séparation entre le logement et le traitement » est placé en deuxième position par 25% des organismes publics et privés ;
- Le principe « la personne est au centre de l'accompagnement » et celui de « la souplesse de l'accompagnement qui sera proposé aussi longtemps que de besoin » sont classés en troisième rang, respectivement par 44% et 31% des organismes publics et privés répondants ;
- Le principe « les services d'accompagnement orientés vers le « rétablissement » est classé en cinquième position par 31% des organismes publics et privés répondants ;
- Les principes relatifs à « l'engagement actif sans coercition », au « principe de la réduction des risques » et au « choix et contrôle pour les usagers des services » ne représentent pas nécessairement des priorités car ils sont placés au bout du classement.

Ces résultats, comme ceux relatifs à la connaissance et à la prise en compte de la stratégie nationale, dénotent d'une appropriation de la stratégie nationale par les acteurs qui demeure faible au terme de la période de sa mise en œuvre (2013-2020).

3. Niveau de réalisation des actions de la stratégie nationale

Le défi majeur dans la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement réside dans la capacité à juguler la pénurie de logements locatifs abordables pour les personnes vulnérables et à assurer une prise en charge efficace de multiples problèmes qui affectent les personnes sans-abri.

² Les huit principes fondamentaux du « *Housing first* » s'inspirent de la définition utilisée au niveau européen par la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA), (https://www.feantsa.org/download/hfg_fr_full_digital2344336981160495381.pdf).

3.1. Réalisation des actions

L'évaluation de chacune des actions de la stratégie nationale en termes de réalisation a permis de dresser un bilan contrasté de sa mise en œuvre au cours de la période 2013-2020.

Le degré de réalisation des quatorze actions identifiées par la stratégie nationale est présenté pour chaque objectif.

- *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 »*

Cet objectif essentiel de l'approche du « Logement d'abord » n'a été que partiellement atteint. En effet, la première action qui consiste à mettre en place de logements privés, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée à Belval n'a pas été réalisée. Cependant, d'autres actions répondant à l'objectif ont été mises en œuvre par plusieurs acteurs. La seconde action qui vise à apporter un « soutien et un accompagnement de projets pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité » a été réalisée partiellement, même si le nombre de projets pilotes mis en place a augmenté au cours de la période.

- *Objectif II : « Réagir de manière rapide et adéquate aux situations d'urgence »*

Cet objectif comprend trois actions qui sont censées aider à répondre de manière adéquate aux situations d'urgence. La première action consistant en la « mise en place de lits d'accueil d'urgence décentralisés pour personnes légalement sur le territoire » a permis d'enregistrer des indicateurs en progression sur la période. Toutefois, cette action est considérée comme partiellement réalisée en raison de l'absence d'objectif chiffré au départ et d'un processus de décentralisation limitée.

La deuxième action qui porte sur « l'aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme » est jugée, quant à elle, réalisée totalement sur la base de son indicateur. Cependant, cet indicateur (réalisation du bilan : oui/non) est imparfait et il serait à l'avenir plus pertinent de cibler plutôt le nombre d'enfants et de jeunes aidés en détresse ou en situation de sans-abrisme.

La mise en œuvre de la troisième action de cet objectif qui cible les « projets pilotes dans les communes pour jeunes en situation de sans-abrisme » a abouti notamment à une augmentation du nombre de projets pilotes et du nombre de logements mis à disposition.

Globalement, l'absence d'objectifs quantifiés rend difficile l'évaluation du degré de réalisation de cet objectif.

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

La prévention étant une composante significative de l'action publique, la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement n'échappe pas à cette dimension. Cette composante de la stratégie comprend huit actions touchant des domaines plus spécifiques dont la mise en œuvre pouvait agir sur certains des déterminants du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

La première action consiste à « Augmenter l'offre de logements sociaux et à favoriser la mixité sociale par la mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes ». L'offre de logements sociaux a bien augmenté au cours de la période mais elle demeure encore faible au regard de la forte demande de logements.

La mise en œuvre de la deuxième action qui vise à « 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) » a été partielle car seules huit communes l'ont faite. Quant à la mise en œuvre de la troisième action dont l'objet est d'« Inciter les communes à mettre en œuvre une disposition de la loi du 21 septembre 2006 concernant le bail à usage d'habitation », elle n'a pu être évaluée adéquatement par manque de données disponibles.

En revanche, la mise en œuvre de la quatrième action qui est consacrée à l'« Introduction d'une subvention de loyer » par le Ministère du Logement pourrait être considérée comme totalement réalisée. Au regard de l'indicateur de mise en œuvre utilisé, à savoir : « Diminution du taux d'effort des ménages locataires du marché locatif privé vivant en dessous du seuil de pauvreté », l'introduction de la subvention de loyer en 2016 a permis d'amorcer une diminution du taux d'effort des ménages du 1^{er} quintile de niveau de vie et de stabiliser celui des ménages appartenant au 2^{ème} quintile de niveau de vie, après une forte hausse entre 2013 et 2017³. Toutefois, la diminution observée en 2020 par rapport à 2017 n'a pas permis de ramener le taux d'effort moyen au-dessous de celui qui prévalait en 2013. En outre, l'existence d'un faible recours à la subvention de loyer parmi les ménages éligibles était de nature à maintenir le taux d'effort moyen à des niveaux encore élevés eu égard à la hausse des montants alloués, notamment à la suite de la réforme des barèmes intervenue en avril 2020. Cette dernière a permis d'agrandir le champ des ménages éligibles et d'augmenter le gain moyen pour les ménages éligibles avant la réforme.

La mise en œuvre de la cinquième action « Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse » a permis d'impliquer plus de la moitié des communes du pays et d'accroître le nombre de logements mis à disposition (de 117 en 2013 à 707 en 2020), ainsi que le nombre de personnes logées (de 365 en 2013 à 2803 en 2020).

³ Cf. Note de l'Observatoire de l'Habitat n° 25, *Evolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2016*

Enfin, les trois dernières actions de cet objectif, respectivement sixième « Modifier la loi sur le RMG dans le sens d'une redéfinition de la part destinée au logement », septième « Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg » et huitième « Analyser les phénomènes du mal logement et de l'exclusion liée au logement », ont été totalement réalisées.

- *Objectif IV : « Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance »*

Ce dernier objectif de la stratégie nationale comprend une seule action portant sur le « Soutien aux organismes ». La mise en œuvre de cette action relève de la gouvernance et du pilotage de la stratégie nationale au regard des indicateurs définis. Toutefois, malgré l'existence de mécanismes mis en place, la réalisation de cette action est considérée comme partielle. En effet, la mise en œuvre de la stratégie nationale a souffert d'un certain manque de coordination globale et de stabilité du pilotage.

3.2. Effets de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

La mise en œuvre des différentes actions de la stratégie nationale a créé les conditions favorables pour une augmentation des capacités de prise en charge des personnes sans-abri. En effet, grâce à l'existence de multiples projets pilotes financés par le Gouvernement, de nombreuses personnes sans-abri ont pu bénéficier d'un toit et d'un accompagnement adapté à leurs besoins. Cependant, le manque de données uniformisées et centralisées, notamment au regard de l'évolution des profils des personnes, ainsi que la carence d'objectifs chiffrés et d'indicateurs objectivement mesurables limitent la mesure des effets de l'implémentation de la stratégie nationale.

4. Recommandations

La lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement est un processus de longue haleine, complexe, qui doit s'inscrire dans la durée car elle nécessite la mobilisation d'importantes ressources techniques, humaines et financières.

Dans cette perspective, l'évaluation externe a identifié plusieurs recommandations sur la base des analyses de données quantitatives et qualitatives issues à la fois de l'enquête et des entretiens auprès des acteurs et des bénéficiaires. La synthèse de ces recommandations permet de proposer onze recommandations essentielles réparties en trois thèmes, à savoir :

- 1) La gouvernance, comme, par exemple, l'énoncé d'objectifs précis et la mise en place de moyens pour les mesurer, l'amélioration de la coordination des parties prenantes à la mise en œuvre de la stratégie nationale (recommandations 1, 2, 3, 4, 5 et 6) ;

- 2) L'adaptation des objectifs de la stratégie nationale à la modification de la problématique, l'élargissement des capacités de répondre à des besoins qui ne sont pas encore pris en charge et l'adéquation à l'apparition de nouveaux besoins (recommandations 7, 8 et 9), ;
- 3) L'élargissement de la stratégie nationale à des actions en amont du sans-abrisme et de la lutte contre l'exclusion par le logement afin de mettre en place une approche holistique de la problématique (recommandations 10 et 11).

Les recommandations sont formulées dans l'optique d'éclairer, un tant soit peu, le choix d'une stratégie nationale renouvelée contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement et d'apprendre de l'expérience de l'implémentation de l'actuelle stratégie nationale.

Thème 1 : Gouvernance

- **Recommandation 1 : Poursuivre les objectifs globaux de la stratégie nationale**
La pertinence de la stratégie nationale ainsi que de ses quatre objectifs étant confirmée par l'ensemble des résultats de l'évaluation, leur continuité s'avère indispensable à la fois en termes de cohérence avec la plupart des politiques de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement et de consolidation future des résultats positifs obtenus.
- **Recommandation 2 : Améliorer la gouvernance globale de la stratégie nationale**
La gouvernance est un élément clé de la réussite de l'implémentation d'une stratégie ou de toute politique publique. Les entretiens avec divers acteurs ont fait, notamment, ressortir le besoin de renforcer le pilotage ou d'améliorer l'appropriation de la stratégie nationale et la nécessité de disposer de tableaux de bord de suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale.
- **Recommandation 3 : Renforcer la collaboration interministérielle**
Le renforcement des collaborations interministérielles créerait davantage de synergies dans le domaine de la santé pour les problèmes de dépendances, de santé mentale, dans le domaine du logement pour protéger les personnes vulnérables, dans le secteur de l'éducation pour améliorer l'insertion des jeunes, ainsi que dans le domaine du logement pour augmenter et diversifier la disponibilité de logements sur tout le territoire national.

- **Recommandation 4 : Renforcer les mécanismes de coopération à travers la décentralisation des structures d'urgence, ainsi que des logements stables et abordables.**

Cette démarche pourrait se concrétiser, entre autres, au travers de trois axes
 i) favoriser des comités de pilotage au niveau décentralisé, comme par exemple à l'échelon régional, qui regroupent différents acteurs : communes, offices sociaux et associations ; ii) identifier les champs d'action et les disponibilités des différents acteurs, afin de favoriser l'échange de bonnes pratiques, de compétences, voire suppléer certains besoins ; iii) analyser localement les problématiques, les réponses possibles et les repositionner dans une perspective nationale. Les actions et les initiatives devraient pouvoir être perçues dans un cadre large, une lecture à l'échelle du pays, afin de garantir, en particulier, une réponse cohérente à l'échelle nationale.

- **Recommandation 5 : Compléter la stratégie nationale par un plan d'action**

La stratégie nationale a eu le mérite de définir des choix stratégiques prioritaires pour combattre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement au cours de la période 2013-2020. Cependant, ce document stratégique important ne favorise pas, de par sa nature qui consiste à ne définir en général que des grands axes stratégiques et des actions sans nécessairement préciser les détails en termes d'objectifs quantifiés ou de financement, une mise en œuvre efficace des objectifs (ou axes stratégiques), un suivi approprié et une évaluation rigoureuse des résultats. Ainsi, l'évaluation externe recommande de compléter le document de la stratégie nationale en y ajoutant un plan d'action opérationnel dont les axes d'intervention et les activités correspondent aux objectifs et actions définis dans la stratégie nationale. En effet, le plan d'action a pour intérêt majeur de fixer des objectifs quantifiés ciblés, des indicateurs objectivement mesurables, ainsi que les montants de financement prévus (annuellement ou sur la période retenue). Le plan d'action doit aussi intégrer dès sa conception un tableau de bord de suivi des objectifs, des indicateurs et des actions mises en œuvre.

- **Recommandation 6 : Mettre en place un système d'information statistique et de gestion à l'échelle nationale**

L'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie nationale a révélé de multiples lacunes en matière de disponibilité de données pertinentes qui sont indispensables à la prise de décision efficace. Il paraît donc nécessaire de mettre en place un système d'information statistique permettant de collecter, traiter, stocker, communiquer des informations. Ce système d'information statistique et de gestion se veut être un ensemble organisé de ressources facilitant, entre autres démarches, la mise à disposition des données à des fins d'analyses et de suivi des actions engagées et des phénomènes du sans-abrisme, d'exclusion liée au logement, ainsi que du mal logement. A cet effet,

un groupe de travail réunissant les compétences des acteurs, des experts en statistique, des experts en protection des données, pourrait être constitué sous la conduite du MIFIGR.

Thème 2 : Adaptation des objectifs de la stratégie nationale à la modification de la problématique

- **Recommandation 7 : Développer davantage l'approche « Logement d'abord »**

Le concept de « Logement d'abord » est à prioriser avec des ressources humaines et techniques conséquentes. Il s'agit notamment de pérenniser les actions 1 des objectifs 1 et 2 de la stratégie nationale. Ce développement devrait se traduire par : i) le renforcement de la coopération entre les ministères, impliquant les communes et les associations pour identifier les segments et les espaces géographiques permettant l'essor du parc immobilier ; ii) la disponibilité de ressources humaines pour la gestion des projets et du parc immobilier développé ; iii) l'attribution des logements construits en tenant compte de l'hétérogénéité des situations de vie et de la mixité sociale.

- **Recommandation 8 : Favoriser l'adaptabilité des centres d'accueil par un accroissement des compétences des intervenants**

L'évolution des profils des personnes sans-abri – en termes de dépendances, de troubles psychologiques, de vieillissement – nécessite une capacité de réponse, d'adaptation des associations impliquées sur le sans-abrisme. Cette évolution exige de nouvelles modalités de travail, de nouvelles compétences, notamment médicales, psychologiques et linguistiques. A partir d'une identification des besoins, la réponse pourrait s'articuler autour de trois axes, à savoir : i) investir dans la formation (en particulier, la formation continue) des intervenants, ii) développer les interconnexions entre les associations et des intervenants techniques, psycho-médicaux, linguistes, iii) favoriser les transferts de savoir-faire.

- **Recommandation 9 : Compléter l'offre d'accueil sur certains segments**

Parmi l'hétérogénéité des personnes, trois segments prennent de l'ampleur : les jeunes adultes en détresse, âgés entre 18 et 24 ans, les femmes en détresse et les personnes sans-abri vieillissantes. Il s'agit ici, d'une part, de développer l'offre existante et, d'autre part, de proposer une diversité des types d'accueil en coordination avec les acteurs concernés. Cela passe par i) l'extension du champ d'action de certains acteurs, ii) la constitution de nouveaux services, iii) le renforcement des partenariats et iv) le développement de centres d'accueil et de logements décentralisés et adaptés à ces publics.

Thème 3 : Elargissement de la stratégie nationale à des actions en amont du sans-abrisme et de la lutte contre l'exclusion par le logement

- Recommandation 10 : Agir sur la prévention des facteurs de risque de dépendance et d'exclusion sociale parmi les personnes vulnérables

La prévention contre des facteurs de risque de dépendance et d'exclusion sociale doit s'inscrire dans une politique globale de lutte contre toutes les formes de situations pouvant conduire au sans-abrisme. Par exemple, des facteurs de risque comme la consommation excessive d'alcool et de substances illicites (telles que des drogues), les addictions et les maladies chroniques⁴, la perte d'emploi et ou le chômage de longue durée font partie des principales causes de rupture de liens sociaux et de marginalisation sociale menant au sans-abrisme.

- Recommandation 11 : Promouvoir la recherche sur l'évolution de la problématique du sans-abrisme et du mal logement

En complément d'un système d'information statistique et de gestion (cf. Recommandation 6), il est important de mener régulièrement des études et des analyses, afin de disposer d'éléments pertinents pour comprendre la problématique du sans-abrisme et du mal logement, élaborer des stratégies ou des politiques sociales efficaces et évaluer les actions engagées pour combattre ce phénomène. Ainsi, cette recommandation devrait être accompagnée par celle relative à la mise en place d'un système d'information statistique et de gestion du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement à l'échelle nationale.

⁴ Cf. Plan d'action drogues 2020-2024 (<https://sante.public.lu/fr/espace-professionnel/plans-nationaux/plan-action-national-drogues-2020-2024.html#:~:text=L'objectif%20g%C3%A9n%C3%A9ral%20de%20la,termes%20de%20sant%C3%A9%20publique%2C%20de>)

Introduction générale

La problématique du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement fait l'objet de beaucoup d'attention depuis au moins ces deux dernières décennies en Europe et elle concerne tous les pays européens. La Commission Européenne (CE) a inscrit le sans-abrisme dans le principe 19 du socle européen des droits sociaux adopté en 2017 qui demande que « *des hébergements et des services adéquats [soient] fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale* » (CE 2017, OCDE 2020). Le sans-abrisme est un phénomène multifactoriel qui implique une approche multidimensionnelle pour le combattre. Cependant, du fait de son caractère multifactoriel sous-jacent (facteurs structurels, institutionnels, relationnels et personnels), il existe une difficulté à définir plus précisément le sans-abrisme, car cela influe sur la compréhension de la nature du phénomène et sur le profil des personnes qui en sont victimes. C'est dans cette perspective que la Commission Européenne publiait déjà en 2007 un rapport intitulé « Mesurer le sans-abrisme en Europe » qui visait à définir, entre autres, des catégories opérationnelles de personnes avec les situations de vie associées afin de disposer d'un socle commun de mesure (CE 2007).

Ce travail, avec d'autres qui ont suivi, a conduit à une mise au point d'une typologie commune pour les pays afin d'évaluer la situation des personnes sans-abri en définissant le périmètre de collecte des données (CE 2007, FEANTSA 2018, OCDE 2020). Cette typologie commune est connue sous l'appellation de ETHOS (typologie européenne de l'exclusion liée au logement). Malgré l'existence d'un tel instrument, le sans-abri est défini différemment selon le pays. Ainsi, un premier groupe de pays considère que le qualificatif de sans-abri ne s'applique qu'aux « personnes qui vivent dans la rue ou dans des espaces publics (personnes qui dorment dehors) et/ou dans des refuges ou d'autres types d'hébergement d'urgence » (Autriche, Espagne, France, Etats-Unis, ...), tandis qu'un second groupe de pays dans lequel se retrouve le Luxembourg utilise une définition qui inclut aussi des personnes qui vivent à l'hôtel ou sont hébergées par des amis ou des parents (cas par exemple de l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Finlande, la Norvège, la Suède,...) (OCDE 2020). Une telle diversité d'approche concernant la définition de la population des personnes sans-abri rend difficilement comparable l'ampleur du phénomène de sans-abrisme d'un pays à l'autre.

Malgré tout, les situations de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement sont de plus en plus prégnantes dans la plupart des pays européens en dépit d'une forte mobilisation des Etats membres et des associations.

Selon la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), 700 000 personnes dorment dans la rue ou en hébergement d'urgence ou temporaire chaque nuit au sein de l'Union Européenne, soit +70% en 10 ans (Union Sociale pour l'Habitat, 19/07/2022⁵). Ce chiffre est déjà important mais il

⁵ <https://www.union-habitat.org/actualites/europe-un-plan-d-actions-pour-lutter-contre-le-sans-abrisme>

est susceptible de refléter diverses situations de vie et divers profils de personnes pour des raisons évoquées précédemment. Selon l'OCDE (2020), le pourcentage de personnes sans-abri a augmenté dans près d'un tiers des pays de l'OCDE au cours des dernières années (Angleterre, France, Irlande, Islande, Luxembourg, Pays-Bas, ...) et il a baissé ou est resté stable dans près d'un quart de pays (parmi lesquels la Norvège -40% entre 2012 et 2016 et la Finlande -39% entre 2010 et 2018).

Actuellement, un consensus européen semble se dégager pour vaincre le sans-abrisme en s'appuyant sur des outils d'observation et de coopération mobilisables pour les différents acteurs. Par exemple, en 2021, à Lisbonne, les institutions européennes, les gouvernements de l'UE et la société civile se sont engagés pour la première fois à œuvrer ensemble à la lutte contre le sans-abrisme dans l'Union européenne et, pour ce faire, ont lancé la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme⁶. Cette plateforme européenne aurait pour objectifs, notamment, de susciter le dialogue, de faciliter l'apprentissage mutuel, d'améliorer la collecte des données factuelles et le suivi, et de renforcer la coopération entre tous les acteurs qui tentent de lutter contre le sans-abrisme. En février 2022, une conférence ministérielle sur la lutte contre le sans-abrisme a été organisée⁷ et l'accent a été mis sur la mise en œuvre de la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme.

Bien que la nécessité de disposer de données objectives sur la nature du phénomène du sans-abrisme et sur les profils des victimes soit fondamentale, il importe d'adopter des stratégies de lutte et de réduction du sans-abrisme qui soient efficaces et efficaces.

Aussi, diverses approches de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement ont été adoptées au cours des décennies. La Commission Européenne déclarait en 2007 que les stratégies et politiques de lutte contre le sans-abrisme doivent comporter un volet axé sur l'offre de logements abordables, associé à un soutien approprié. Progressivement, à la faveur des politiques publiques d'inclusion sociale, les stratégies de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement sont passées du modèle traditionnel dit en « escalier » qui donne une priorité aux solutions d'urgence via des places d'hébergement, suivies d'un parcours résidentiel par étape, souvent long et coûteux, vers un modèle « Logement d'abord – *Housing first* », lequel privilégie un accès direct au logement avec un accompagnement social individualisé. Selon les pays et leur mise en œuvre de l'approche Logement d'abord, les résultats sont mitigés et difficilement comparables. Mais d'après l'expérimentation de Logement d'abord en Belgique, les usagers concernés « *se maintiennent en logement, recouvrent leurs droits et voient leur situation socio-sanitaire générale améliorée* » (SPP Intégration sociale)⁸.

⁶ Conférence organisée le 21 juin 2021 à Lisbonne par la présidence portugaise du Conseil de l'UE, la Commission européenne et la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA). <https://www.2021portugal.eu/fr/actualites/plateforme-europeenne-de-lutte-contre-la-situation-des-sans-abris/>.

⁷ Conférence organisée le 28 février 2022 à Issy-les-Moulineaux, sous la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Elle regroupa les ministres de plusieurs États membres, le commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux Nicolas Schmit, un représentant du Parlement européen, des autorités locales et des représentants de la société civile.

⁸ <https://www.mi-is.be/fr/themes/logement/sans-abris/housing-first-belgium/processus-daffiliation-sociale-chez-les-locataires>, consulté le 10/09/2022

Au Luxembourg, la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, élaborée en 2013 et couvrant la période 2013-2020, repose sur l'approche du « Logement d'abord ». Elle est constituée de quatre piliers qui représentent les principaux objectifs à atteindre, à savoir :

- Fournir des logements stables, privatifs 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 ;
- Réagir de manière rapide et adéquate aux situations d'urgence ;
- Prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement ;
- Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance.

La stratégie nationale devait s'articuler autour de deux principes, à savoir : i) la désinstitutionalisation de l'aide apportée aux personnes ou catégories de personnes concernées par le phénomène du sans-abrisme, en se focalisant sur un encadrement flexible dans l'habitat (logement individuel ou communautaire des populations cibles tout en renforçant les moyens d'intervention ; et ii) la décentralisation des diverses structures d'accueil/logement, en veillant à une répartition géographique plus appropriée de ces structures et des services de support et d'aide aux personnes concernées dans d'autres communes et offices sociaux régionaux. En considérant l'approche de « Logement d'abord » (*Housing first*), la stratégie nationale devait reposer sur la création d'un véritable parcours vers l'accès au logement en tant que locataire ou propriétaire. Ainsi, les personnes en capacité d'accéder au logement autonome devaient être immédiatement orientées vers cette solution. Pour les autres, le logement accompagné devait rester la norme. De fait, le logement devient primordial dans les processus de réinsertion sociale, car il ne peut y avoir de réinsertion sociale sans un logement bon marché permettant aux personnes de sortir de la marginalisation.

Pour soutenir la plupart des actions prévues, l'instauration d'un REgistre National des Logements Abordables (RENLA) était envisagée, afin d'avoir une vue d'ensemble sur les besoins et les disponibilités en logements abordables locatifs, rendant ainsi les candidats locataires éligibles pour tout logement abordable sans avoir à s'inscrire individuellement auprès des différents bailleurs sociaux.

L'instauration d'un tel registre pour « *l'enregistrement en continu des variables clés dans le temps* » (par exemple en termes d'âge, de sexe, de nationalité, de type de ménage, de logement précédent et de raisons du sans-abrisme) devrait permettre de dégager des données sur les profils et les tendances quant à l'évolution des caractéristiques dans le temps. Les situations de vie couramment rencontrées lorsque l'on se consacre à l'analyse de la problématique du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement reflètent l'hétérogénéité des profils de personnes sans-abri qui peuvent

être regroupées dans les dimensions suivantes : genre, âge (jeune-adulte-personne âgée), origine (nationale-étrangère), type de ménage (seul-couple-seul avec enfants-couple avec enfants), problèmes de santé spécifiques (sans-maladie chronique-dépendance-trouble mental, ...). Une telle hétérogénéité de profils nécessite une offre variée de structures de prise en charge des personnes sans-abri.

Afin d'évaluer la mise en œuvre de la stratégie nationale et de ses actions, le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (MIFIGR) a signé avec le Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) une convention en date du 25 février 2021 pour la réalisation de l'évaluation finale externe de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

Le présent rapport d'évaluation externe comprend trois parties subdivisées en chapitres. La première partie, intitulée approche méthodologique et évaluation globale de la connaissance de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, est subdivisée en deux chapitres. Le premier chapitre présente le cadre et la démarche méthodologique de l'évaluation. L'accent est mis sur la méthodologie adoptée, ainsi que sur la collecte des données tant quantitatives que qualitatives. Le deuxième chapitre porte sur la connaissance de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement par les différents acteurs qui travaillent dans le champ du sans-abrisme au Luxembourg. Il permet de poser un diagnostic sur la manière dont les différents acteurs pouvaient apprécier les objectifs de la stratégie nationale ainsi que leur niveau de compréhension et d'implication de l'approche du « Logement d'abord » (ou *Housing first*) qui avait été choisie.

La deuxième partie est consacrée à l'évaluation des objectifs de la stratégie nationale et des actions qui y étaient associées. Chaque objectif correspond à un chapitre et la stratégie nationale en compte quatre. Ainsi, cette deuxième partie est composée de quatre chapitres, à savoir :

- L'offre des logements stables, privatifs 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 ;
- La prise en charge rapide et adéquate des situations d'urgence ;
- La prévention du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement ;
- La consolidation des mesures existantes et renforcement de la gouvernance.

La troisième partie est dédiée à une analyse de l'évolution du cadre réglementaire et législatif national en matière de logement et de droits humains à partir duquel plusieurs actions prévues dans la stratégie nationale pouvaient s'appuyer. Elle comprend un seul chapitre intitulé évolution du cadre réglementaire et législatif relatif à la problématique du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

**Partie I : Approche méthodologique et évaluation
de la connaissance de la stratégie nationale contre
le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement par
les acteurs**

I.1. Cadre et démarche de l'évaluation finale externe

Le présent chapitre rappelle de manière succincte le cadre dans lequel cette évaluation externe finale de la stratégie nationale était réalisée et décrit la démarche méthodologique appliquée.

En effet, l'évaluation externe finale est basée sur l'offre de services formulée par le LISER en considération du cahier des charges élaboré par le MIFIGR. Elle tente de répondre à une série de questions qui portent sur les quatre aspects suivants :

- Mise en œuvre des actions préconisées dans la stratégie ;
- Atteinte des objectifs définis dans la stratégie ;
- Analyse des résultats et effets de la mise en œuvre ;
- Formulation de recommandations.

Lors de l'entrevue entre les chercheurs du LISER et les représentants du MIFIGR en septembre 2020, les décisions suivantes ont été prises par rapport au cahier des charges :

- L'évaluation externe de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement s'appuiera aussi sur l'évaluation intermédiaire de la stratégie ;
- L'évaluation externe inclura une série d'entretiens avec des personnes en situation de sans-abrisme, afin de prendre en compte le point de vue subjectif des bénéficiaires des actions dans l'évaluation finale.

Ce chapitre se décompose en deux sections qui sont respectivement la méthodologie générale de l'évaluation et la collecte de données.

I.1.1. Méthodologie générale de l'évaluation

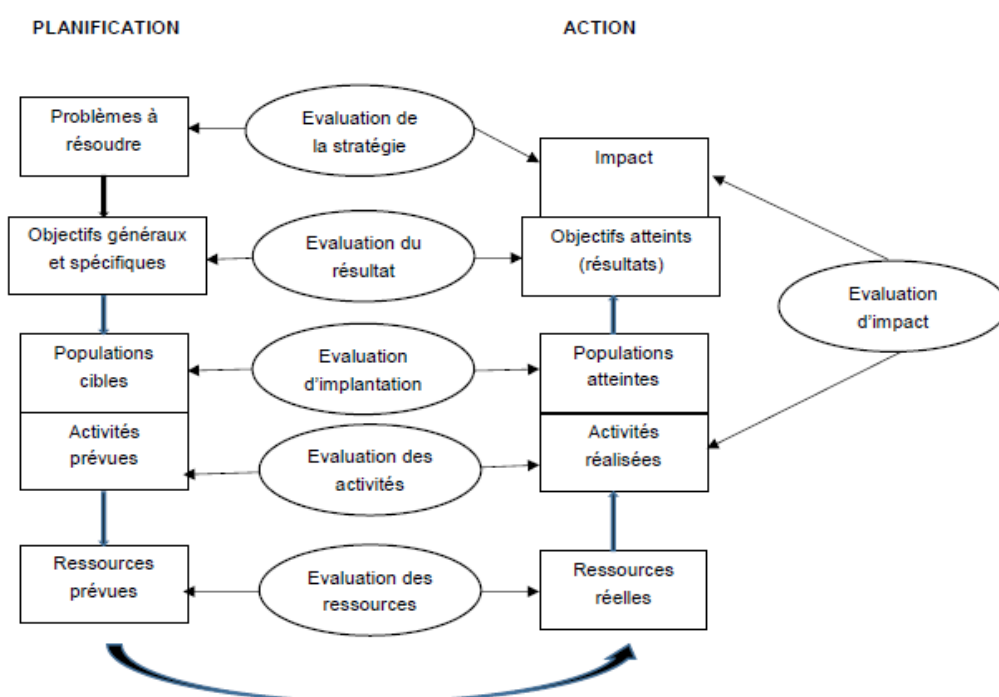
Afin de pouvoir répondre aux questions soulevées par le cahier des charges du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (MIFIGR) et considérant les résultats des discussions entre les chercheurs du LISER et le MIFIGR lors de la réunion du 17 septembre 2020, l'évaluation de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement procède par étapes et se fonde sur deux méthodologies :

- La méthodologie d'évaluation des actions ;
- La méthodologie de recueil des données.

I.1.1.1. La méthodologie d'évaluation des actions

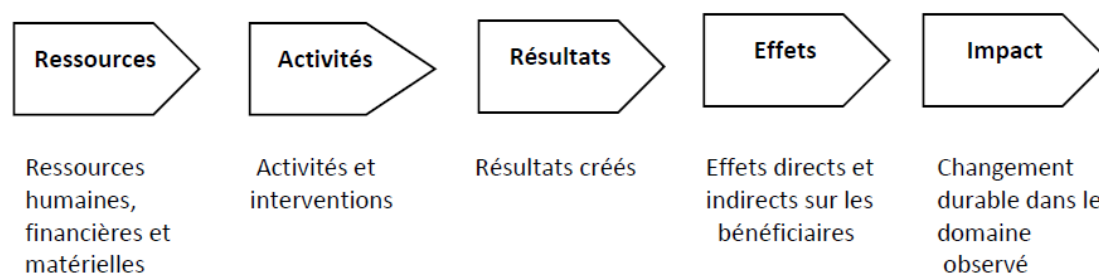
La méthodologie d'évaluation des actions considère que chaque action peut être définie comme un ensemble de moyens organisés dans un contexte spécifique, afin d'intervenir et de modifier une situation donnée (Fontaine, Beyragued et Miachon, 2004). Ce principe, présenté par le schéma 1 ci-après, est ensuite transformé en une logique d'intervention qui est appliquée individuellement à chacune des actions prévues par la stratégie nationale contre le sans-abrisme et donne lieu à une évaluation propre à chacune d'entre elles.

Figure 1 : Les objets d'évaluation d'une action



Pour chaque action, la logique d'intervention (cf. schéma 2) créée est alimentée par les données quantitatives et qualitatives recueillies lors des différentes phases du projet. Cette démarche permet la vérification de la mise en œuvre des différentes actions, l'adéquation ou non des moyens et ressources utilisés par rapport aux objectifs visés, les services et le nombre de places créées.

Figure 2 : Logique d'intervention



L'évaluation générale de la stratégie est ainsi effectuée à la lumière des résultats obtenus lors des enquêtes quantitatives et qualitatives, afin de pouvoir répondre aux questions posées. Enfin, l'évaluation externe se comprend comme une évaluation participative entre les évaluateurs et les acteurs concernés.

I.1.1.2. La méthodologie de recueil des données

La méthodologie de recueil de données se fonde sur une analyse croisant les différentes données (Denzin, 1970). Cette méthodologie permet, d'une part, de renforcer les résultats des analyses, et, d'autre part, d'élargir et d'approfondir la compréhension des objets analysés (Baur et Blasius, 2014).

Nous considérons deux types de données :

- Données quantitatives
 - Les documents officiels de tous les acteurs concernés (rapports d'activités, publications, statistiques) ;
 - Une enquête par questionnaire menée auprès de tous les acteurs de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.
- Données qualitatives
 - Documents officiels : Une analyse des documents officiels et des données constitue un préalable de la collecte de données ;
 - Entretiens « d'experts » et entretiens de type « focus groups » (cf. section 2.2. ci-après) : Ces entretiens ont été réalisés avec des acteurs impliqués dans la mise en œuvre par la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.
 - Entretiens individuels (cf. section 2.2. ci-après) : Afin de capter l'expérience vécue et les conditions de vie des bénéficiaires des actions mises en place dans la cadre de la stratégie.

I.1.2. Collecte des données

La collecte des données s'est faite en recherchant, d'une part, des données quantitatives au moyen principalement de l'exploitation des documents officiels tels que les rapports d'activité et de l'administration d'un questionnaire, et d'autre part, des données qualitatives qui ont été recueillies par le canal d'entretiens individuels et collectifs tant auprès des acteurs du sans-abrisme que des bénéficiaires.

I.1.2.1. Collecte des données quantitatives

La collecte de données quantitatives s'est effectuée en deux temps qui sont :

- Collecte à partir des documents officiels ;
- Collecte sur base d'une enquête.

a) Collecte à partir des documents officiels

Les documents officiels disponibles collectés correspondent aux rapports d'activités des différents ministères, notamment ceux du Ministère du Logement, du Ministère de l'Enfance et de la Jeunesse, ainsi qu'aux rapports annuels des associations, tels que ceux de Caritas ou de la Croix-Rouge luxembourgeoise et de l'ensemble des acteurs dans la mesure où ceux-ci sont disponibles. Par ailleurs, la collecte a consisté à rechercher, à regrouper les communications diffusées par la presse ou reprises sur les sites Internets des différents acteurs. Enfin, une recherche de données statistiques a été mise en œuvre à partir des données collectées, comme par exemple la présentation des résultats annuels de la Wanteraktioun. Cette collecte a eu pour le but de disposer d'une source d'information quantitative sur la mise en œuvre des mesures touchant au sans-abrisme et au mal logement.

b) Collecte sur la base d'une enquête

Cette collecte repose sur trois questionnaires distincts (*cf.* Annexe 3) destinés respectivement à toutes les communes, à tous les offices sociaux et à toutes les associations impliquées dans le domaine (*cf.* Annexe 4). Les informations recueillies lors de cette phase concernent :

- Les acteurs eux-mêmes (type de structures, domaines d'activité, champ d'intervention, ressources, capacité d'accueil et évolution de la capacité d'accueil, profils et caractéristiques de la population cible) ;
- La mise en œuvre de la stratégie (atteinte des objectifs ou non, les causes du non-aboutissement, la considération du principe « Logement d'abord », l'intégration de la stratégie dans des mesures existantes ou non, le degré d'innovation des actions, la prise en compte des recommandations de l'évaluation intermédiaire de 2017).

L'envoi des questionnaires a été réalisé le 4 novembre 2021 pour le questionnaire « Communes » et le 9 novembre 2021 pour les questionnaires « Associations » et « Offices sociaux ». La date de clôture était programmée au 20 décembre 2021. Cependant, le retour des questionnaires ne s'est pas achevé à la date prévue. Tout d'abord, plusieurs questionnaires ont été adressés aux organismes qui en ont formulé la demande. Des renvois ont également été réalisés du fait de changement d'adresses ou de responsables des structures. Aussi, il a été nécessaire de procéder à plusieurs relances auprès des différents acteurs :

- Du 23 novembre au 8 décembre 2021, tous les organismes (téléphone et/ou courrier électronique) ;
- Du 3 janvier au 13 janvier 2022, communes (téléphone ou courrier électronique), offices sociaux et acteurs (téléphone) ;
- 27 janvier 2022, communes par courrier électronique.

De plus, des contacts téléphoniques ont été effectués auprès de plusieurs acteurs après la clôture de l'enquête, afin de disposer de précisions complémentaires.

Le MIFIGR a également procédé à deux relances auprès des offices sociaux et des organismes conventionnés en :

- Janvier 2022 ;
- Février 2022.

Parmi les 166 questionnaires envoyés aux acteurs, le taux de retour moyen est de 37% comme le précise le tableau 2 ci-après. La participation des communes (26%) est sensiblement inférieure à celle des offices sociaux (50%) et des associations (61%).

Tableau 1 : Taux de réponse à l'enquête Evaluation finale 2021

	Nombre de questionnaires envoyés	Nombre de refus	Nombre de "non concerné"	Nombre de questionnaires reçus	Taux de réponse final
Communes	102	4	6	21	26%
Offices sociaux	30	0	0	15	50%
Associations	34	0	3	19	61%
Total	166	4	5	55	37%

Source : Enquête Evaluation finale 2021

Par ailleurs, quatre communes ont refusé de participer et six autres ont indiqué qu'elles n'avaient pas nécessité de retourner le questionnaire car elles ne se sentaient pas concernées par le sujet. Deux autres communes ont précisé avoir transmis leur questionnaire à l'office social intervenant sur leur territoire communal. Enfin, trois associations ont également indiqué ne pas être concernées par le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

Pour la validité des questionnaires, les acteurs devaient également, conformément au règlement sur la protection des données personnelles, retourner un formulaire de consentement à participer à l'enquête. Parmi les questionnaires retournés, 52 acteurs avaient joint leur consentement et 3 l'avaient omis. Toutefois, les questionnaires sans consentement ont été conservés et exploités dans la mesure où l'interprétation du RGPD, revue avec le responsable de la protection des données du LISER, stipule que le consentement express n'est pas une obligation légale pour les personnes morales.

En terme de niveau de renseignement des différentes questions, les résultats sont extrêmement disparates. Le taux d'information pour les questions générales est de 90% lorsqu'ils sont concernés par le sujet. En revanche, le renseignement des tableaux de données relatives aux nombres d'hébergements disponibles, aux nuitées, ainsi que ceux relatifs aux caractéristiques des personnes accueillies sont très mal renseignés avec un taux n'excédant pas les 15% en moyenne. A titre d'illustration, pour la première question de la section relative à l'objectif 1 du questionnaire : « Votre organisme propose-t-il des logements privatifs stables et adaptés pour les personnes sans-abri de longue durée ? », 31 acteurs sur les 55 ont répondu, dont 6 de manière positive.

Deux limites sont à noter par rapport à l'enquête quantitative. D'une part, le faible taux de participation de certains acteurs réduit les angles de perception de la problématique. Plusieurs relances ont été nécessaires avec, notamment, l'appui du MIFIGR concernant les associations conventionnées et les offices sociaux. Les communes, qui constituent un groupe d'acteurs essentiel dans la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion, ont souvent exprimé le sentiment de ne pas être concernées ou de ne pas avoir été réellement impliquées. D'autre part, le niveau de renseignements des questions est très inégal. Les tableaux de données évolutives sont, en particulier, très rarement renseignés. De même, aucune information précise n'est apportée sur la fréquence des contacts et des réunions entre acteurs.

Aussi, les résultats de l'enquête ne pouvaient être considérés comme suffisants et satisfaisants au regard des enjeux. Cette situation a nécessité un important travail complémentaire de collecte d'informations à partir des rapports d'activités et de toutes informations officielles disponibles pour réaliser des mesures pertinentes et cohérentes. De plus, les enquêtes qualitatives ont intégré cette situation en abordant une multiplicité d'acteurs et en traitant des aspects quantitatifs, afin de disposer d'une vue globale de l'état de réalisation des objectifs de la stratégie nationale et de leurs effets.

I.1.2.2. Enquêtes qualitatives

Les enquêtes qualitatives ont porté sur des entretiens individuels et collectifs auprès de deux publics cibles suivant un protocole spécifique (cf. Annexe 2). Il s'agit, d'une part, des représentants d'organismes publics et privés œuvrant dans le champ médico-social et du logement de par leurs missions, et d'autre part, des bénéficiaires des actions énoncées dans la stratégie nationale.

a) Représentants des organismes publics et privés

Un échantillon de représentants des organismes concernés par la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement a été invité à participer à un entretien individuel par un courrier expliquant le contexte de l'étude et leurs droits par rapport à la protection des données. Par ailleurs, plusieurs acteurs ont été sollicités pour participer à deux « focus group », afin de pouvoir approfondir la compréhension du processus de mise en œuvre de la stratégie, les contraintes et obstacles rencontrés ou les éléments de la stratégie qui ont particulièrement bien fonctionné. Les coordonnées de contacts de ces personnes étaient publiques ou ont été communiquées par l'intermédiaire du commanditaire ou des organismes contactés à travers les données de contacts officiels.

Dans ce cadre 22 entretiens ont été réalisés avec les catégories d'organismes suivants :

- **Administrations (6 entretiens)**
 - Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région ;
 - Ministère du Logement ;
 - Ministère de l'Intérieur ;
 - Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ;
 - Ministère de l'Egalité entre les Femmes et les Hommes ;
 - Ministère de la Santé.

- **Communes (4 entretiens)**
 - Ville de Luxembourg ;
 - Differdange ;
 - Esch-sur-Alzette ;
 - Syvicol.

- **Offices sociaux (2 entretiens)**
 - Office social Nordstad ;
 - Resonord.

- **Associations (10 entretiens)**

- Agence immobilière sociale (Fondation pour l'accès au Logement, FAL)
- Caritas – Centre Ulysse ;
- Caritas – Service logement ;
- CNDS ;
- Croix-Rouge ;
- Femmes en détresse ;
- Jugend- an Drogenhëllef ;
- Solina ;
- Stëmm vun der Stross ;
- Wunnéngshëllef.

Les personnes contactées figurent pour une partie dans le rapport d'évaluation intermédiaire de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Cette liste a été actualisée et complétée par des informations concernant des personnes ou organismes à contacter en coopération avec le MIFIGR.

Après accord des personnes et signature du formulaire de consentement (cf. Annexe 7), les entretiens ont été menés en utilisant un guide structuré par rapport aux thématiques étudiées tout en laissant la possibilité aux interlocuteurs de s'exprimer librement. Le guide d'entretien a été validé avec les représentants du MIFIGR.

Après chaque entretien, un compte rendu des informations recueillies a été rédigé et complété par les enregistrements audio. Ces comptes rendus, ainsi que les enregistrements audio, ont ensuite été anonymisés, conformément au RGPD, et stockés sur un serveur sécurisé. La même procédure a été appliquée pour les deux « focus group ».

b) Bénéficiaires des mesures

En accord avec le MIFIGR, un échantillon de bénéficiaires des mesures de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement a également été sollicité parmi les personnes ayant recours aux services offerts par les acteurs conventionnés avec le ministère. La sélection a considéré les types de services offerts, le degré de stabilisation des bénéficiaires (hébergement d'urgence, logements accompagnés, agences immobilières sociales, etc.) et une certaine hétérogénéité des profils individuels à interviewer a été considérée. L'opérationnalisation a été réalisée en coopération avec les gestionnaires des structures.

Cette population cible de l'enquête étant particulièrement sensible et vulnérable puisqu'il s'agit d'individus ayant vécu (ou sont en train de vivre) des périodes difficiles

dans leurs vies, nous leur avons porté une attention toute particulière en regard de la protection des données à caractère personnel, mais également par rapport à la prise de contact, au déroulement des entretiens, ainsi que pour ce qui touche aux transferts et à la conservation des données résultant des interviews.

Les interviews des bénéficiaires ont été les suivants :

- **Logement type « Gestion locative sociale » :**
 - Agence immobilière sociale (FAL) : 5 entretiens individuels ;
 - Wunnengshëllef: un entretien focus group avec 2 personnes.

- **Logement « Communautaire » :**
 - CNDS : 5 entretiens individuels ;
 - Jugend- an Drogenhëllef: un entretien focus group avec 5 personnes.

- **Structures « Bas seuil » :**
 - Foyer Ulysse de la Caritas : 2 entretiens individuels et un entretien focus group avec 6 personnes ;
 - Parachute : 2 entretiens individuels ;
 - Creamisu de la Caritas : 1 entretien individuel.

Les entretiens ont été réalisés après avoir fourni les explications nécessaires et obtenu l'accord des personnes sur la participation et les modalités de participation, notamment la localisation de l'entretien, afin de garantir l'anonymat des participants. Les entretiens ont suivi la trame d'un guide portant sur leur vie quotidienne, leur situation de logement et le processus d'inclusion sociale. La conduite des entretiens a été mise en œuvre selon un mode semi-directifs fondé sur un guide d'entretien structuré par rapport aux thématiques étudiées tout en laissant la possibilité aux interlocuteurs de s'exprimer librement. La collecte de données durant les entretiens repose sur un enregistrement et une prise de notes.

Les entretiens bilatéraux avec les bénéficiaires ont ensuite été complétés par un entretien de groupe suivant les mêmes modalités que les entretiens individuels, afin d'explorer les différentes réalités sociales vécues par ceux-ci.

I.1.2.3. Protection des personnes et des données

La protection des données à caractère personnel, la confidentialité des données sensibles ainsi que leur anonymisation ont été assurées en conformité avec le RGPD suivant les procédures décrites dans l'Annexe 8 « Analyse d'impact relative à la protection des données ».

Toutes les données collectées sont conservées sur un serveur sécurisé géré par le Data Centre du LISER. Ces données ont été systématiquement pseudonymisées et seuls les chercheurs impliqués sur le projet ont disposé d'un droit d'accès aux informations archivées.

I.2. Connaissance de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement et appropriation par les acteurs du concept de « *Housing first* »

La mise en œuvre efficace d'une stratégie nationale nécessite l'implication de l'ensemble des acteurs du pays : Ministères, communes, offices sociaux et organismes associatifs et privés. Et cette implication ne peut être forte que si, préalablement, tous les acteurs ont une meilleure connaissance des enjeux, des objectifs et des approches retenues. A cela, s'ajoute naturellement une mobilisation suffisante des ressources humaines, techniques et financières à la hauteur des besoins.

Ce chapitre a pour objet principal d'évaluer le niveau de connaissance qu'ont les différents acteurs de cette stratégie, ainsi que leur degré d'appropriation du concept de « *Housing first* » afin de comprendre les conditions dans lesquelles l'implémentation des différentes actions de la stratégie nationale a été effectuée. Cela permet aussi d'apprécier la pertinence des mesures par rapport aux problématiques de terrain.

Le chapitre abordera donc successivement l'objet et les spécificités de la stratégie, le financement de la stratégie nationale, les principaux enseignements de l'évaluation intermédiaire interne, le niveau global de la prise en compte de la stratégie nationale par les acteurs, les observations des acteurs à propos de la stratégie nationale et l'appropriation par les acteurs du concept de « *Housing first* ».

I.2.1. Objets et spécificités de la stratégie nationale

La stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement a, comme toute action, ses forces et ses faiblesses. Le travail d'évaluation s'est donc également attaché, à travers l'enquête et les interviews, à identifier les éléments marquants concernant ces deux aspects.

L'engagement du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (MIFIGR)⁹ ainsi que des ministères concernés par la problématique du sans-abrisme et de l'exclusion liée logement est bien antérieur au lancement de la stratégie nationale y relative. Toutefois, les acteurs ont fréquemment déclaré au cours des entretiens que la stratégie nationale marque une avancée sur le sujet. Tout d'abord, elle a le mérite de poser une volonté politique formalisée par des objectifs et des actions. Ensuite, elle a permis de dégager un budget spécifique permettant, entre autres, un soutien fort des acteurs impliqués.

⁹ Dénommé Ministère de la Famille et de l'Intégration en 2013.

La stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, fruit d'un groupe de travail impliquant les Ministères du Logement et de la Santé, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol), la Ville de Luxembourg, la Ville d'Esch-sur-Alzette, le LISER (anciennement CEPS/Instead) et des ONG actives dans le domaine du sans-abrisme, a défini quatorze actions visant à :

- Fournir un logement aux personnes sans domicile fixe ou dans des logements précaires et inadéquats ou sortant d'institutions ;
- Réagir rapidement et de manière adaptée aux urgences ;
- Comprendre et prévenir le sans-abrisme ;
- Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance.

Ces quatorze actions regroupées sous quatre objectifs majeurs sont :

- Objectif 1 : Fournir des logements privatifs
 - Action 1 : Mise en place de logements privatifs, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée ;
 - Action 2 : Soutien et accompagnement de projets pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité.
- Objectif 2 : 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 ;
 - Action 2 : Aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme ;
 - Action 3 : Projets pilotes dans les communes pour jeunes en situation de sans-abrisme
- Objectif 3 : Prévenir le sans-abrisme
 - 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 ;
 - 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) ;
 - Action 3 : Inciter les communes à mettre en œuvre une disposition de la loi 2006¹⁰ concernant le bail à usage d'habitation ;
 - Action 4 : Introduction d'une subvention de loyer (S.L.) ;

¹⁰ Loi sur le bail à usage d'habitation (<https://www.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2006/09/21/n1/jo>).

- Action 5 : Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse ;
 - Action 6 : Modifier la loi sur le RMG dans le sens d'une redéfinition de la part destinée au logement ;
 - Action 7 : Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg ;
 - Action 8 : Analyser les phénomènes du mal-logement et de l'exclusion liée au logement.
- Objectif 4 : Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance
 - Action 1 : Soutien aux organismes.

Au travers des objectifs et des actions ainsi définis, la pertinence de la stratégie tient à son approche holistique du sujet en considérant les besoins sociaux, psychologiques et médicaux des personnes. De plus, elle distingue les besoins urgents et vitaux des individus qui se retrouvent dans la rue et ceux des personnes vivant dans des structures spécialisées. Certaines actions proposées consistent en une intervention immédiate, tandis que d'autres portent sur la prévention du sans-abrisme. Ces différentes approches sont, par ailleurs, liées par le principe directeur du modèle du Logement d'abord. Ce modèle soutient que le premier objectif à atteindre pour une personne qui vient de perdre son logement est de trouver rapidement un logement stable et durable.

I.2.2. Financement de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

Cet aspect essentiel de la mise en œuvre de la stratégie nationale a été difficile à examiner en profondeur en l'absence d'informations détaillées relatives à la ventilation des dotations budgétaires de l'Etat en fonction des objectifs et/ou des actions retenus. Toutefois, il sied de souligner le fort engagement financier de l'Etat à travers les Ministères concernés par la mise en œuvre des objectifs de la stratégie nationale. En effet, au cours de la période couverte par la stratégie nationale, les dotations budgétaires allouées au MIFIGR ont quasiment doublé entre 2015 et 2020 (cf. tableau ci-après). L'examen des lignes budgétaires montre que deux lignes budgétaires spécifiques à la stratégie ont été créées en 2014 pour un montant de près de 423.000 euros¹¹. Ces deux lignes ont été remplacées par deux nouvelles inscriptions budgétaires en 2015¹². Ces deux nouvelles lignes incluaient également des actions

¹¹ Lignes 2a « Participation de l'Etat aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement » et 2b « Participation de l'Etat aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement ».

¹² Lignes 2c « Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de centres d'accueil et de services communaux conventionnés pour adultes et aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et

parallèles à la stratégie pour un total de plus de 14 millions d'euros à la même date. En 2020, le budget dédié aux actions entrant dans le cadre de la stratégie s'élevait à environ 27 millions d'euros, soit un budget doublé en cinq ans.

Ces soutiens financiers ont complété les financements déjà accordés par le Ministère avant l'engagement de la stratégie nationale, notamment pour les services conventionnés pour adultes, les foyers d'urgence et les structures d'hébergement pour adultes, dont le budget était de plus de 10 millions d'euros en 2013 (Rapport d'activité du MIFIGR, 2013).

A cela s'ajoutaient la coopération avec d'autres ministères. Celle-ci s'est concrétisée au travers d'actions et de financements spécifiques. Ainsi, le Ministère du Logement (MILO) a dégagé en 2020 une ligne budgétaire de 904.400 euros destinée à la Gestion Locative Sociale (GLS). De même, le Ministère de la Santé (MISA), le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) et le Ministère de la Justice ont coopéré pour améliorer les actions en faveur des mineurs et des jeunes adultes.

Toutefois, la performance de l'action publique ne se résume pas à des données financières. Ainsi, le Ministère du Logement, le Ministère de l'Economie et le Ministère de l'Intérieur se sont aussi impliqués sur les questions relatives au développement du parc de logements abordables. Enfin, cette coopération s'illustre également par la mise en place d'outils, résultant d'une coopération active entre différents Ministères, tels que la loi sur le REVIS.

l'exclusion liée au logement » et 3 « Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de centres d'accueil et de services conventionnés pour adultes, de centres médico-sociaux, d'initiatives de travail social communautaire, aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement et aux frais d'études, de mise en place et de fonctionnement de projets pilotes destinés à soutenir la création de nouveaux emplois de proximité dans le domaine socio-familial ».

Tableau 2 : Lignes budgétaires relatives à la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement entre 2013 et 2020 (en euros)

Lignes	Libellés	Code fonct.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1a	Prestations sociales : hébergement des personnes sans-abri; frais de retour au pays d'origine	06.20	150.000	200.000	317.103	350.000	300.000	304.800	255.000	-
1b	Centres d'hébergement d'urgence : prestations sociales et formations	06.21	/	/	/	/	/	/	/	50.000
2a	Participation de l'Etat aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale	06.20	/	202.550	/	/	/	/	/	/
2b	Participation de l'Etat aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale	06.20	/	220.523	/	/	/	/	/	/
2c	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des centres d'accueil et de services communaux conventionnés pour adultes et aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale	06.32	/	/	893.027	961.084	990.142	1.008.788	1.183.531	1.604.168
3	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de centres d'accueil et de services conventionnés pour adultes, de centres médico-sociaux, d'initiatives de travail social communautaire, aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale et aux frais d'études, de mise en place et de fonctionnement de projets pilotes destinés à soutenir la création de nouveaux emplois de proximité dans le domaine socio-familial	06.36	/		13.222.076	14.155.862	17.737.450	19.679.448	22.890.381	25.398.821

Source : budget de l'Etat de 2013 à 2020

Tableau 3 : Lignes budgétaires liées à la Gestion Locative Sociale dans le budget du Ministère du Logement (en euros)

Ligne	Objet	2018 (Compte provisoire)	2019 (Budget vote)	2020 (projet de budget)
33.000.	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement d'une gestion locative sociale: aide aux associations sans but lucratif, fondations et sociétés d'impact sociétal œuvrant dans le domaine du logement. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	633.123	694.000	904.400
43.002.	Participation aux frais de fonctionnement d'une gestion locative sociale : aide aux communes, aux syndicats de communes et aux établissements publics. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	177.900	187.200	301.530

Source : Budget de l'Etat 2020 [<https://budget.public.lu/dam-assets/lb/budget2020/links-dokumenter/budget-2020-volume1.pdf>]

I.2.3. Principaux enseignements de l'évaluation intermédiaire de la stratégie nationale

L'évaluation intermédiaire réalisée par le Ministère de la Famille entre juin 2016 et février 2017 faisait tout d'abord un point sur l'état d'avancement des actions :

- Quatre actions étaient achevées ;
 - Créer une structure d'urgence pour enfants et adolescents ;
 - Promulguer une loi sur la subvention de loyer ;
 - Comprendre le phénomène du sans-abrisme ;
 - Analyser le mal-logement et l'exclusion.

- Sept actions étaient en cours de réalisation ;
 - Initier des projets pilotes innovants destinés aux personnes sans-abri ;
 - Développer des structures de logement encadré pour jeunes adultes ;
 - Prélever une taxe annuelle sur les logements inoccupés ;
 - Appliquer l'article 26 de la loi sur le bail à usage d'habitation ;
 - Soutenir la coopération entre les communes et les offices sociaux ;
 - Modifier la loi sur le Revenu minimum garanti ;
 - Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance.

- Trois actions n'avaient pas été réalisées :
 - Fournir des logements privés, stables et adaptés sur le site de Belval ;
 - Créer des structures d'hébergement d'urgence de nuit décentralisées ;
 - Introduire un régime de quotas de logements sociaux.

Ensuite, l'évaluation intermédiaire avait formulé plusieurs recommandations pour l'avancement des sept actions engagées et les trois qui n'avaient pas été réalisées. Les principales recommandations étaient les suivantes :

- La nécessité d'améliorer la communication et l'échange d'informations entre les acteurs de la stratégie, afin de renforcer la transparence dans la mise en œuvre des mesures ;
- Le manque d'espaces de vie abordables et accessibles ;
- Le conflit entre l'augmentation du nombre de logements disponibles et la prise en charge adéquate de la population cible ;
- Le maintien du réseau d'intervention d'urgence.

Le rapport de l'évaluation intermédiaire se concluait également par trois orientations générales :

- Mettre en œuvre un comité de pilotage qui pourrait s'appeler "plate-forme des personnes sans-abri" ;
- Définir des indicateurs (et des objectifs) pour mesurer les résultats des mesures adoptées ;
- Compléter la stratégie nationale en intégrant des réponses liées à la santé et à l'emploi.

I.2.4. Niveau global de la prise en compte de la stratégie nationale par les acteurs

Dans le cadre de l'évaluation finale, plusieurs dimensions liées à la stratégie ont été analysées. Parmi ces dimensions, l'approche du niveau de connaissance qu'avaient les acteurs de la stratégie, ainsi que la prise en compte de celle-ci dans le développement de leurs activités paraissaient essentielles. En effet, une stratégie ne peut avoir un impact que dans la mesure où les organismes concernés en ont connaissance.

L'enquête réalisée auprès des acteurs précise que plus des deux tiers des organismes ayant répondu au questionnaire ont déclaré être familiarisés avec la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (26% ont répondu oui, et 44% oui en partie, cf. Tableau 4). Sans surprise, ce sont les offices sociaux et les associations qui étaient le plus familiarisés avec la stratégie (73% et 79% respectivement), alors que seule la moitié des communes se sentait familiarisée avec la stratégie.

Parmi les organismes familiarisés avec la stratégie, 68% ont déclaré avoir pris en compte les objectifs et mesures de la stratégie contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement lors de la planification des projets auxquels ils participent. Par exemple, 67% des associations ayant répondu à l'enquête en tenaient compte. Les offices sociaux, quant à eux, étaient moins enclins à prendre en compte les objectifs et mesures de la stratégie (54%). Cela tiendrait, entre autres, du fait que leur champ d'intervention ne couvre pas l'ensemble des actions définies par la stratégie.

Parmi les organismes n'ayant pas pris en compte la stratégie, la principale raison est qu'ils n'étaient pas directement concernés par la problématique selon leur déclaration ou bien qu'il s'agit d'un phénomène « rare » dans leur champ d'action ou leur territoire. D'autres organismes ont également déclaré qu'ils n'étaient pas suffisamment informés sur la stratégie.

En ce qui concerne la connaissance de l'évaluation intermédiaire de la stratégie réalisée en 2017, un peu moins de la moitié des organismes ayant répondu au questionnaire ont déclaré qu'ils en ignoraient l'existence.

Toutefois, parmi les 58% qui connaissaient l'évaluation intermédiaire, près de la moitié a pris en compte les recommandations émises en 2017. Parmi les recommandations prises en compte, on retrouve notamment la mise en place des projets de création de logements adaptés pour un public ciblé comme les jeunes adultes, les familles nombreuses, les jeunes filles ou encore les femmes victimes de violences. L'évaluation intermédiaire a permis également à certains de prendre conscience du concept de *Housing First*¹³ dans leur travail, de signer une convention avec l' AIS, ou d'engager un travail d'information et de sensibilisation des propriétaires.

¹³ Cf. Définition chapitre IV ci-après

Tableau 4 : Connaissance et prise en compte de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement par les acteurs

	Total		Communes		Offices sociaux		Associations	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Familiarisé avec la stratégie								
Oui	14	26	4	20	2	13	8	42
Oui, en partie	24	44	8	40	9	60	7	37
Non	16	30	8	40	4	27	4	21
Total	54	100	20	100	15	100	19	100
Objectifs et mesures de la stratégie prises en compte								
Oui	7	18	2	17	2	18	3	20
Oui, en partie	19	50	8	67	4	36	7	47
Non	12	32	2	17	5	45	5	33
Total	38	100	12	100	11	100	15	100
Connaissance de l'évaluation intermédiaire								
Oui	13	26	3	16	1	8	9	50
Oui, en partie	16	32	6	32	7	54	3	17
Non	21	42	10	53	5	38	6	33
Total	50	100	19	100	13	100	18	100
Prise en compte des recommandations de l'évaluation intermédiaire								
Oui	13	48	4	44	2	33	7	58
Non	14	52	5	56	4	67	5	42
Total	27	100	9	100	6	100	12	100
Confrontation à des défis majeurs								
Oui	26	54	5	29	8	57	13	76
Non	22	46	12	71	6	43	4	24
Total	48	100	17	100	14	100	17	100
Participation à un réseau d'échange de bonnes pratiques								
Oui	40	78	11	61	11	79	18	95
Non	11	22	7	39	3	21	1	5
Total	51	100	18	100	14	100	19	100
Impacts de la stratégie sur l'offre de logements								
Oui	16	32	2	11	5	36	9	50
Non	9	18	2	11	2	14	5	28
Ne sait pas	25	50	14	78	7	50	4	22
Total	50	100	18	100	14	100	18	100

Source: Enquête Evaluation finale, 2021

I.2.5. Observations des acteurs à propos de la stratégie nationale

Lors de l'enquête et des entretiens réalisés, les acteurs impliqués sur le sujet perçoivent positivement la stratégie. Les priorités, les axes définis correspondaient à leurs préoccupations majeures et la démarche globale est considérée comme une réelle avancée sur le sujet. Toutefois, ils ont également formulé trois observations majeures quant à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

La première observation concerne leur implication au cours des étapes d'élaboration de la stratégie. Une part d'entre eux a effectivement participé à différents niveaux à la définition des priorités et des actions arrêtées, ou, tout du moins, a estimé avoir été consultée au cours de ces étapes. Cependant, une majorité parmi les acteurs consultés a émis le regret de ne pas avoir été impliquée lors de l'élaboration de la stratégie.

La deuxième observation est relative à la communication. Elle va dans le même sens que la précédente, c'est-à-dire qu'une part importante des acteurs a regretté qu'il n'y ait pas eu une communication plus importante sur la stratégie nationale. Il s'agit d'une communication portant sur l'objet et, surtout, sur les différentes actions et les modalités pour leur mise en œuvre.

Quant à la troisième observation, elle concerne la coordination de la stratégie nationale. Bien que des réunions se soient régulièrement tenues avec le MIFIGR ou d'autres ministères dans le cadre de leurs activités, l'unanimité des acteurs a regretté l'absence d'une coordination des actions définies par la stratégie nationale. Cette absence englobe deux niveaux. Le premier concerne la coordination entre les ministères. En effet, il est dommageable du point de vue des acteurs que la coordination entre les ministères ne soit pas plus aboutie. Cette absence a eu, en particulier, un impact négatif sur le développement des actions que les acteurs ont pu mettre en œuvre. A titre illustratif, un acteur déclare devoir solliciter un ministère pour un poste d'infirmier, un autre ministère pour les frais de fonctionnement et faire appel à des fonds privés pour d'autres dépenses. Il ressort le sentiment d'être confronté à une complexité administrative qui limite les initiatives et la possibilité d'adapter les ressources à l'évolution des besoins et des problématiques selon leurs propos. Le second niveau a trait à l'animation de la stratégie nationale, c'est-à-dire au souhait d'un coordinateur qui regroupe les acteurs, dynamise la créativité et impulse des actions.

Enfin, les acteurs consultés, notamment les associations, ont déclaré que la stratégie nationale leur apparaissait comme une sorte de catalogue, parfois un peu rigide. Plus concrètement, les acteurs ne percevaient pas de quelle manière la stratégie pouvait être mise en œuvre. Ainsi, ils la considèrent comme « *une perception politique louable, mais qui pêche par manque de pragmatisme* ». Il leur semblait nécessaire de définir plus précisément les objectifs à atteindre, les attributions de chaque acteur et les budgets mobilisables.

I.2.6. Appropriation par les acteurs du concept de « *Housing first* »

La stratégie préconise le concept du « *Housing first* » ou du Logement d'abord comme fil rouge de la stratégie visant la mise à disposition rapide d'un logement aux personnes sans-abri. Le concept « *Housing first* » a été élaboré par Sam Tsemberis à New York afin de lutter plus efficacement contre le sans-abrisme notamment pour les personnes « *qui souffrent de troubles psychiques ou de pathologies mentales sévères, ont un problème de drogue ou d'alcool, une mauvaise santé physique ou sont en situation de handicap* » (Pleace 2016) et qui ont besoin d'un accompagnement renforcé. Le principe de base est d'offrir d'abord un logement aux personnes sans-abri, afin de leur permettre de se stabiliser et, par après, de leur offrir les soins et l'encadrement dont ils ont besoin. Il constitue ainsi un changement de paradigme par rapport aux méthodes de stabilisation dites par « étapes » ou « paliers », c'est-à-dire opérant d'un accueil en structures d'urgence, puis temporaires avant l'accès à un logement privé.

Cette approche se prête particulièrement bien à la nécessité de stabiliser les personnes sans-abri souffrant de problèmes de santé mentale au début du processus de stabilisation avec un encadrement adapté aux besoins dans une deuxième phase et non « à la fin » du processus de stabilisation « par paliers » (Pleace, 2016). Cette méthode avait pour effet de demander d'abord des efforts peu importants à des personnes vulnérables qui n'étaient pas souvent en mesure de suivre les exigences fixées pour accéder à un logement en fin de parcours de stabilisation. De ce point de vue la décision d'intégrer cette approche dans la stratégie nationale peut être considérée comme un changement de paradigme dans la lutte contre le sans-abrisme au Luxembourg. Toutefois, la définition du « *Housing first* » varie d'un acteur à l'autre et l'absence d'une définition consensuelle au Luxembourg au début de la mise en œuvre de la stratégie nationale a justifié d'interroger les communes et les associations, par le biais du questionnaire sur la priorisation des huit principes fondamentaux du « *Housing first* ». Cette priorisation a permis d'avoir une idée des pratiques de terrain de l'application de ces principes de base du « *Housing first* », ainsi que de l'accès au logement en général des populations cibles.

Le concept de « *Housing first* » adapté au contexte européen (Pleace, 2016, page 13) se base sur les principes suivants :

- Le logement est un droit de l'homme ;
- Choix et contrôle par les usagers des services ;
- Séparation entre le logement et le traitement ;
- Services d'accompagnement orientés vers le « rétablissement » ;
- Principe de la réduction des risques ;
- Engagement actif sans coercition ;
- La personne est au centre de l'accompagnement ;
- Souplesse de l'accompagnement qui sera proposé aussi longtemps que de besoin.

Les résultats de l'enquête montrent que pour la quasi-totalité des seize acteurs (dont trois communes et treize associations ayant répondu), le principe « *le logement est un droit humain* » a été classé en première position (cf. Tableau 5). En effet, 94% d'entre elles l'ont mis en première position. En deuxième position se trouve « *la séparation entre le logement et le traitement* » (25% des communes l'ont classé deuxième). 44% des communes ont classé l'item : « *La personne est au centre de l'accompagnement* » en troisième position et 19% ont classé « *Souplesse de l'accompagnement qui sera proposé aussi longtemps que de besoin* » à cette même position. En cinquième position se trouve l'item : « *Services d'accompagnement orientés vers le rétablissement* » avec 31% des communes qui le situent à cette position. Tout à la fin du classement se trouvent les principes suivants : « *Engagement actif sans coercition* », « *Principe de la réduction des risques* » et, enfin, « *Choix et contrôle pour les usagers des services* ».

Tableau 5: Classement des principes du « *Housing first* » par les acteurs (communes et associations uniquement)

Classement « <i>Housing first</i> »		1	2	3	4	5	6	7	8	Total
	N	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Le logement est un droit humain	16	94	0	0	0	0	0	6	0	100
Séparation entre le logement et le traitement	16	0	25	6	12	19	19	6	13	100
La personne est au centre de l'accompagnement	16	0	31	44	6	6	0	0	13	100
Souplesse de l'accompagnement qui sera proposé aussi longtemps que de besoin	16	0	12	31	19	0	13	19	6	100
Services d'accompagnement orientés vers le rétablissement	16	0	0	6	19	31	12	19	13	100
Engagement actif sans coercition	16	0	12	6	13	12	19	19	19	100
Principe de la réduction des risques	16	6	6	0	25	13	25	25	0	100
Choix et contrôle pour les usagers des services	16	0	13	0	6	19	12	12	38	100

Source : Enquête Evaluation finale, 2021. (*) La question relative à la priorisation des huit principes fondamentaux du « *Housing first* » n'était posée qu'aux communes et aux associations.

Note de lecture : 94% des 16 organismes ayant répondu à la question ont classé « *le logement est un droit humain* » en première position du classement des principes du « *Housing first* ».

Par ailleurs, la nécessité d'une définition consensuelle du « *Housing first* » au Luxembourg a été soulignée par certains acteurs interviewés dans le cadre de

l'évaluation au regard des interprétations de ce concept, ainsi que des différences dans l'application des principes de base. Toutefois, les entretiens ont précisé que le degré de soutien et d'autonomie des personnes varie d'un individu à l'autre et qu'il devient primordial de rester flexible dans l'application de ce modèle.

À côté de l'offre de logements « *Housing first* » communautaires qui a fait ses preuves dans des cas où des individus préfèrent vivre dans une communauté, il s'avère nécessaire de prendre en compte l'hétérogénéité des besoins d'encadrement et de développer des solutions en misant sur de plus petites structures dispersées (*scattered housing*), voire des logements individuels, permettant d'adapter l'encadrement.

Le plus important serait de proposer à chaque individu un encadrement adapté à sa situation individuelle par un accès inconditionnel à un logement que la personne peut considérer comme un « *chez soi* ». Ainsi, certains acteurs ont souligné qu'ils n'appliqueraient peut-être pas un « *Housing first* » *stricto sensu*, mais proposeraient le plus vite possible des logements aux personnes en précarité dès lors que des logements sociaux seraient disponibles.

L'application du « *Housing first* » diffère aussi de l'organisme porteur, de la population ciblée et de ses besoins. Quelle que soit les adaptations du « *Housing first* », il donne la priorité au logement, sans conditions ou avec des critères restreints. Les problèmes des bénéficiaires sont traités à partir du moment où ils disposent d'un logement. Ce principe se distingue ainsi des principes classiques, dit « par étapes ». Ces derniers proposent à la personne une évolution progressive de structures en en structures, afin de traiter au fur et à mesure ses problèmes. L'accès à un logement autonome, ou avec un accompagnement allégé, est l'aboutissement d'un parcours, afin de donner assez de temps aux personnes ou aux familles pour accéder à une autonomie complète.

En ce qui concerne le développement du principe « *Housing first* » au Luxembourg, les acteurs rencontrés ont relevé, à côté de la question de la définition, d'autres aspects à prendre en compte dans le développement du modèle, comme le manque de logements abordables, le manque de données fiables, le besoin de personnel encadrant la population concernée et le manque de financement pour les structures de « *Housing first* ».

Partie II : Evaluation des objectifs de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

II.1. Offre de 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

La pénurie de logements au Grand-Duché de Luxembourg est un axiome repris régulièrement par les acteurs institutionnels, associatifs et privés. Cette pénurie touche l'ensemble des résidents, mais elle est ressentie de manière plus aigüe pour les populations qui ne disposent pas d'un logement stable.

Face à la pénurie structurelle de logements, la stratégie nationale a défini comme premier objectif « 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 ». Pour atteindre cet objectif, la stratégie nationale a identifié deux actions susceptibles de répondre aux besoins des personnes sans-abri ou se trouvant en situation d'urgence ou de grande précarité.

Il s'agit des actions suivantes :

- Action 1 : Mise en place de logements privés, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée à Belval ;
- Action 2 : Soutien et accompagnement de projets pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité.

II.1.1. Objectif 1 - Action 1 : Mise en place de logements privés, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée à Belval

II.1.1.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action

Les analyses réalisées en amont de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (MIFIGR, 2011, pages 8 et 9) ont mis en exergue la situation problématique en matière d'accès à des logements stables et privés des personnes sans-abri âgées de plus de 50 ans, des personnes sans-abri chronifiées, ainsi que celle des familles monoparentales et des familles nombreuses.

Afin de répondre aux besoins en matière de logement de ces populations spécifiques, l'objectif de cette première action est double. D'une part, il cherche à créer des

logements durables et privés sur le site de Belval destinés à une soixantaine de personnes sans-abri de longue durée tout en leur offrant les aides et l'accompagnement dont elles auront besoin pour se stabiliser. La solution retenue pour cette population est de mettre en place des logements conformément au concept du « *Housing first* » (Logement d'abord).

D'autre part, la stratégie prévoit également de mettre à disposition des logements stables et privés destinés à des personnes ou familles en situation de précarité tout en veillant à un lien au travail des personnes concernées moyennant des activités « *rétribuées ou non, le cas échéant dans le cadre d'une structure de travail adaptée* » (MIFIGR, 2011, pages 8 et 9).

Dans ce cadre, le MIFIGR est en charge de cette action en partenariat avec le Ministère du Développement durable et des Infrastructures; le Ministère de l'Égalité des Chances ; le Fonds Belval, la commune de Sanem, ainsi que les organismes actifs dans les services à la personne.

Le calendrier mis en place prévoyait les échéances suivantes : pour le premier projet 2014/2015 et pour le second projet 2015/2016. En ce qui concerne la mesure de réalisation de cette action deux indicateurs ont été retenus :

- Le nombre de logements mis à disposition ;
- Le nombre de personnes accueillies.

L'analyse abordera successivement deux aspects relatifs à la construction de logements, à savoir :

- La programmation de logements stables, privés et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée et des personnes ou familles en précarité à Belval ;
- Les autres initiatives visant la création de logements stables, privés et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée et des personnes ou familles en précarité.

II.1.1.2. Réalisation des mesures de l'action 1

L'évaluation de la réalisation des mesures de l'action 1 était basée tant sur des données quantitatives issues de l'enquête auprès des acteurs, que sur celles provenant des rapports d'activités des différents organismes concernés par la problématique du sans-abrisme.

a) Données clés

		2013	2020
Logements pour sans-abri et personnes ou familles en précarité à Belval	Nombre de logements disponibles	0	0
	Nombre de personnes accueillies	0	0
Autres projets de logements pour sans-abri et personnes ou familles en précarité	Nombre de logements disponibles	57	97
	Nombre de personnes accueillies	58	128

Source : Rapport d'activités CNDS 2014 et 2019 ; Abrisud, 2014 et 2020 ; Caritas 2014 et 2020 ; Croix-Rouge 2014 et 2020 & Jugend-an Drogenhëllef 2014 et 2020

b) Mise en place de logements stables, privatifs et adaptés aux besoins des personnes qui sont sans-abri de longue durée et des personnes ou familles en précarité à Belval

L'évaluation intermédiaire de la stratégie avait constaté que le calendrier initialement annoncé pour la mise en place des logements à Belval n'était pas respecté en 2017. L'évaluation finale de la stratégie arrive à la même conclusion, à savoir que la construction de logements prévus sur le site de Belval pour les personnes sans-abri de longue durée n'a pas encore été commencée.

La situation est similaire concernant la construction de logements pour les personnes et familles en précarité. Le projet sur le site de Belval n'est pas encore finalisé et une nouvelle programmation est en cours de réalisation.

En ce qui concerne les raisons de ce retard, la question parlementaire n° 4979¹⁴ fournit des explications relatives au retard observé dans la construction de quatre tours

¹⁴ Réponse du Ministre de la Mobilité et des Travaux publics, du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et du Ministre du Logement à la question parlementaire n° 4979 du 17 septembre 2021 de Monsieur le Député Yves Cruchten et Monsieur le Député Mars Di Bartolomeo.

prévues à Belval. Était prévue la construction de studios type « *Housing first* » destinés à des personnes sans-abri de longue durée, ainsi que de logements avec des espaces modulables mis à disposition de familles monoparentales ou nombreuses. Selon la réponse à la question parlementaire, le programme de construction a été remanié à plusieurs reprises pour répondre à des demandes de logements changeantes. Ainsi, la programmation des logements validée en 2017 prévoyait 150 logements dans les quatre tours « Logements Porte de France » (Fonds Belval, Bilan, 2019, page 8) pour personnes en situation de précarité.

Mais suite à une nouvelle demande émanant de l'Université du Luxembourg concernant un besoin croissant de logements pour étudiants, le programme de construction a été de nouveau adapté et prévoit maintenant la mise en place de 120 logements pour étudiants. Des études d'avant-projet sommaire étaient en cours de finalisation. Le nombre de logements destinés aux personnes et aux familles en précarité n'a pas été rendu public au moment de la réalisation de la présente évaluation.

c) Autres projets de logements stables, privatifs et adaptés aux besoins des personnes qui sont sans-abri de longue durée et des personnes ou familles en précarité

Indépendamment du projet en cours à Belval, plusieurs actions ont été engagées pour la mise à disposition de logements stables, privatifs et adaptés aux besoins des demandeurs. Ce point sera abordé en distinguant les actions destinées aux personnes sans-abri de longue durée et les personnes ou familles en grande précarité.

❖ **Développement de logement stables privatifs et adaptés aux besoins des personnes sans-abri de longue durée**

Le développement de logements pour les personnes sans-abri s'est effectué selon deux concepts différents qui seront abordés séparément, à savoir :

- Un modèle « *Housing first* » ;
- Un modèle dit « Classique ».

➤ Développement de logements pour sans-abri de longue durée selon le principe du « *Housing first* »

Dans le cadre de la stratégie, le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région a subventionné en 2014 un projet pilote « *Housing first* »¹⁵ avec le Comité National de Défense Sociale (CNDS). Initié en 2013¹⁶, ce projet pilote a offert à 15

¹⁵ Un projet pilote fonctionnant selon le concept du « *Housing first* » a été mis en place dans le cadre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme par le CNDS et le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (<https://cnnds.lu/cnnds-wunnen/housing-first/>).

¹⁶ CNDS, Rapport d'activité 2013 (<https://www.cnnds.lu/wp/wp-content/uploads/Rapport-dActivit%C3%A9s-2013-CNDS-complet.pdf>).

personnes des logements privatifs et stables visant une augmentation de la qualité de vie et une réduction des risques (MIFIGR, Rapport d'activité, 2014). Ce projet pilote a été évalué en 2016 par TNS Ilres (TNS Ilres – CNDS, 2016) et jugé comme un succès qui a « *atteint les objectifs et les impacts souhaités* » (TNS Ilres – CNDS, 2016, page 9)¹⁷. L'objectif était de créer une forme de logement stable qui permette de :

- Réduire les risques liés à la consommation d'alcool ou de substances narcotiques, stabilisation et rétablissement de la personne ;
- Augmenter la qualité de vie et le bien-être du bénéficiaire, afin de créer un sentiment de « chez-soi » ;
- Favoriser l'insertion communautaire et sociale.

Notons aussi que les évaluateurs ont mis en avant le caractère communautaire de ce projet pilote et les avantages qui peuvent en découler tout comme certains désavantages, tels que le manque de liberté d'aménagement, l'absence d'un modèle pour les couples ou d'un modèle pour les animaux domestiques.

Indépendamment du projet à Belval visant la création de studios selon le principe du « *Housing first* », plusieurs projets de créations de logements ont été identifiés par l'enquête et les interviews réalisés dans le cadre de l'évaluation finale. Cette identification a été complétée par les informations disponibles dans les rapports d'activités des acteurs intervenant dans le domaine de la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

Le Comité National de Défense Sociale (CNDS), la Croix-Rouge luxembourgeoise, ainsi qu'Abrisud ont développé ce type de logements dans le cadre de leur activité. Le tableau 6 ci-après rend compte des projets « *Housing first* » confirmés ou développés au cours de la période. Entre 2013 et 2020, le nombre de logements pouvant être qualifiés du label « *Housing first* » a augmenté, passant de 57 à 97 logements faisant ainsi évoluer la capacité d'hébergement de 58 à 128 personnes. Ces chiffres diffèrent des rapports officiels dans la mesure où, d'une part, ils se fondent sur une définition du « *Housing first* » propre à chaque acteur et, d'autre part, concernent l'ensemble des acteurs, à savoir ceux qui sont conventionnés et ceux qui ne le sont pas. Ainsi, le MIFIGR dénombrait aucun logement « *Housing first* » en 2013 et recensait 32 personnes vivant dans des logements conformes à l'approche « *Housing first* » en 2022¹⁸. En revanche, le dénombrement des logements « *Housing first* » dans le cadre de la présente évaluation, fondé sur les déclarations des acteurs, aboutit à un chiffre différent.

¹⁷ TNS Ilres- CNDS (2016), p.9. L'évaluation se base sur une série d'entretiens avec les bénéficiaires du projet pilote « *Housing first* ».

¹⁸ Réponse de Mme CAHEN, ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire n° 6848 de Madame la Députée Djuna Bernard et Monsieur le Député François Benoy (<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0133/182/267823.pdf>).

Tableau 6 : Projets « Housing first » sur la période de 2013 à 2020

Organisme	Nom du projet	2013 ¹⁹		2020 ²⁰	
		Nombre de logements	Nombre de personnes	Nombre de logements	Nombre de personnes
CNDS (1)	<i>Housing first</i> (Scattered et congregate)	14	12	22	29
Abrisud (2)	Maison Michels	10	12	10	12
	Studios Esch	5	6	5	6
CAS asbl (3)	<i>Housing first</i> scattered, communal	13	13	35	44
Chalets CAS « Michelau » (4) ²¹	Chalets Michelau	-	-	10	18
Croix-Rouge (5)	Haus 1	10	10	10	14
JDH (6)	Villa Armand	5	5	5	5
Total		57	58	97	128

Source : (1) CNDS, Rapport d'activité 2013 et 2019 ; (2) Abrisud, Rapport d'activité 2020 de la Ville d'Esch/Alzette ; (3) & (4) Caritas, Rapport d'activités 2020 ; (5) Croix-Rouge, Rapport d'activité 2020 ; (6) Jugend- an Drogenhëllef, Rapport d'activité 2014²²,

➤ Développement de logements pour sans-abri de longue durée selon un modèle dit « Classique »

Parallèlement aux projets de logements selon le concept du « *Housing first* », plusieurs actions ont été engagées par les acteurs suivant un concept dit « Classique » de l'offre de logements pour les personnes sans-abri de longue durée. Le concept « Classique » signifie que les bénéficiaires suivent un parcours en plusieurs étapes depuis leur accueil dans une structure d'urgence jusqu'au bénéfice d'un logement indépendant. Cette approche induit également que les bénéficiaires répondent à certains critères comportementaux avant de pouvoir accéder à un logement indépendant.

¹⁹ Cf. Ministère de la Famille et de l'Intégration (2013), p. 34

²⁰ Sources : Rapports d'activité des différents acteurs et ministères concernés indiqués en source.

²¹ C'est suite à des travaux de rénovation au Foyer Ulysse en 2019 qu'une solution d'hébergement a dû être trouvée pour les personnes hébergées au Foyer Ulysse. 18 personnes ont pu être logées dans de petits chalets et y sont restées après la réouverture du Foyer Ulysse en 2020.

²² Rapport d'activité de JDH (<http://jdh.lu/wp-content/uploads/rapport-d-activites-2014.pdf>).

Tableau 7: Logements privés et stables pour personnes sans-abri

	Total		Communes		Associations	
	n	%	n	%	n	%
Organismes ayant déclaré avoir des logements privés et stables pour personnes sans-abri de longue durée						
Oui	7	21	1	7	6	32
Non	27	79	14	93	13	68
Total	34	100	15	100	19	100
Raisons si pas logements pour personnes sans-abri de longue durée						
non concerné	15	56	8	57	7	54
pas de demande	5	19	5	36	0	0
manque de personnel encadrant	2	7	0	0	2	15
manque de moyen financier	1	4	0	0	1	8
manque d'outils d'accompagnement	1	4	0	0	1	8
autres raisons	5	19	2	14	3	23
Organismes ayant déclaré proposer des services aux personnes sans-abri de longue durée						
accompagnement psychosocial	7	100	1	100	6	100
services de soins adaptés	2	29	1	100	1	17
offre, un accompagnement, une initiative d'occupation bas seuil visant une insertion professionnelle	5	71	1	100	4	67
Organismes ayant déclaré avoir des logements adaptés aux différentes situations des personnes sans-abri de longue durée						
Oui	4	67	1	100	3	60
Non	2	33	0	0	2	40
Total	6	100	1	100	5	100
Participation à une gestion de logements privés stables et adaptés avec d'autres acteurs pour personnes sans-abri de longue durée						
Oui	6	30	2	50	4	25
Non	14	70	2	50	12	75
Total	20	100	4	100	16	100

Source: Enquête Evaluation finale, 2021

Sur ce sujet, l'enquête réalisée auprès des communes et des organismes actifs dans le champ du sans-abrisme (cf. tableau -9 ci-avant) précise que parmi les 15 communes ayant répondu au questionnaire, une seule a déclaré proposer des logements privatifs et stables pour personnes sans-abri de longue durée et deux autres être associées à des acteurs de terrain pour la gestion d'un parc de logements. Si elles n'en proposent pas, c'est essentiellement parce qu'elles ne se sentent pas concernées (57%) ou que la demande n'existe pas (36%).

En termes d'offre, la commune impliquée propose des logements adaptés aux différentes situations des personnes sans-abri. Elle est également en capacité de proposer un accompagnement psychosocial, un service de soins adaptés, ainsi qu'une offre, un accompagnement ou une initiative d'occupation bas seuil visant une insertion professionnelle.

Les associations sont, quant à elles, plus nombreuses à proposer des logements privatifs et stables pour les personnes sans-abri de longue durée : 6 sur les 19 qui ont répondu, soit un tiers. Là aussi, les associations qui n'offrent pas de logements pour les personnes sans-abri de longue durée déclarent majoritairement ne pas être concernées (54%) ou évoquent diverses raisons sans précisions (23%).

En ce qui concerne l'offre associative, elle est systématiquement accompagnée par un soutien psychosocial. En outre, 4 associations proposent une offre, un accompagnement, une initiative d'occupation bas seuil visant une insertion professionnelle. Par contre, seule une association propose un service de soins adaptés.

❖ **Logements privatifs, stables et adaptés aux besoins des personnes et familles en précarité**

Parallèlement à la création de logements privatifs et stables pour les personnes sans-abri, la stratégie nationale visait également à mettre en place des logements privatifs, stables et adaptés destinés à des personnes et des familles, notamment monoparentales, en précarité. Le développement de ce parc de logement a été réalisé suivant une approche dite « classique ». Cela signifie que les bénéficiaires suivent un parcours en plusieurs étapes et répondent à certains critères avant de pouvoir accéder à un logement. Par ailleurs, l'accès à un logement privatif et stable est complété par un accompagnement visant, en particulier, l'activation des personnes et familles vers un travail « rémunéré ou non, le cas échéant dans le cadre d'une structure de travail adaptée »²³.

Indépendamment du projet non-encore achevé sur le site de Belval, 5 communes sur les 14 ayant répondu à l'enquête ont précisé qu'elles proposaient des logements privatifs et stables pour les personnes et familles en précarité. Celles qui n'en disposent pas l'expliquent par diverses raisons. 22% déclarent ne pas être concernées, 22% manquer de moyen financier et 22% de personnel encadrant.

²³ MIFIGR (2013), p.4.

Tableau 8 : Logements privés et stables pour personnes et familles en précarité

	Total		Communes		Associations	
	n	%	n	%	n	%
Organismes ayant déclaré avoir des logements privés et stables pour personnes et familles en précarité						
Oui	16	48	5	36	11	58
Non	17	52	9	64	8	42
Total	33	100	14	100	19	100
Raisons si pas logements pour personnes et familles en précarité						
non concerné	4	24	2	22	2	25
pas de demande	1	6	1	11	0	0
manque de personnel encadrant	3	18	2	22	1	13
manque de moyen financier	6	35	2	22	4	50
manque d'outils d'accompagnement	3	18	0	0	3	38
autres raisons	7	41	5	56	2	25
Organismes ayant déclaré proposer des services aux personnes et familles en précarité						
accompagnement psychosocial	11	69	1	20	10	91
services de soins adaptés	4	25	1	20	3	27
offre, un accompagnement, une initiative d'occupation bas seuil visant une insertion professionnelle	7	44	1	20	9	82
Organismes ayant déclaré avoir des logements adaptés aux différentes situations des personnes et familles en précarité						
Oui	13	100	4	100	9	100
Non	0	0	0	0	0	0
Total	13	100	4	100	9	100
Participation à une gestion de logements privés stables et adaptés avec d'autres acteurs pour personnes et familles en précarité						
Oui	14	58	5	83	9	50
Non	10	42	1	17	9	50
Total	24	100	6	100	18	100

Source : Enquête Evaluation finale, 2021

En ce qui concerne les services complémentaires pouvant être proposés, seule une commune sur les cinq offre un accompagnement avec une démarche psychosociale et un service de soins adaptés.

Quant aux associations, plus de la moitié d'entre-elles propose des logements pour les personnes et familles en précarité. Celles qui ne disposent pas de logements pour ces populations en précarité, l'expliquent majoritairement par un manque de moyens financiers (50%) et d'outils d'accompagnement (38%). En termes de services additionnels, 10 associations sur les 11 disposant de logements proposent un accompagnement psychosocial, 9 un suivi visant une insertion professionnelle et 3 disposent d'un service de soins adaptés.

Compte tenu de l'insuffisance des données quantitatives issues de l'enquête auprès des acteurs, une exploitation des rapports d'activités des différents organismes concernés par la problématique analysée a été réalisée. Pour ce faire, la définition ETHOS²⁴ a été mobilisée et l'accent a été notamment porté sur la catégorie opérationnelle 7.2 qui couvre les logements accompagnés communautaires.

En 2020, la capacité d'accueil des organismes analysés était de plus de 1 800 places, dont 960 en gestion locative sociale, permettant l'accueil de près de 4 400 personnes différentes au cours de l'année (*cf.* tableau ci-après). Par rapport à 2013, le nombre de places a fortement augmenté permettant ainsi l'accueil de 3 581 personnes supplémentaires, soit une augmentation de plus de quatre fois du nombre de personnes hébergées. Mais malgré l'augmentation des capacités et du nombre d'hébergements, les acteurs, notamment associatifs, ont signalé lors des entretiens individuels et collectifs un manque de disponibilité et des listes d'attente importantes, estimées à plus de 1 000, voire 1 500 individus par certains acteurs. Les demandeurs peuvent attendre plusieurs années avant de disposer d'un logement stable, privatif et adapté.

²⁴ FEANTSA (https://www.feantsa.org/download/fr_2525022567407186066.pdf).

Tableau 9 : Population vivant dans des logements encadrés à plus long terme en 2020 (GLS incluse)

Acteurs		Nombre de logements / de lits	Fréquentation en 2020
Agence Immobilière Sociale (FAL)	341	341 en GLS sur un parc de 554 logements	1940
Agence Immobilière Sociale Kordall (AISK)	104	67 appartements et 37 maisons	306
CARITAS	91	GLS	149
CARITAS, Logements LogIS[3]	286	286 logements en 2020	777
CNDS-Wunnen / Logement Encadré et Accompagné	25	19 studios, 5 appartements et 1 maison unifamiliale	107
CNDS, Structure de logement Nei Aarbecht	12	12 studios	15
Co-labor, Projet LOGIS	12	12 logements en 2020	19
Croix-Rouge luxembourgeoise	56	20 bien en propriété et 46 en location (chambres, studios, appartements et maisons)	-
Coup de pouce	27	12 logements GLS et une maison en cohabitation	34
Diekirch	23	23 logements en gestion locative sociale	-
Ënnerdaach Asbl	32	Ënnerdaach est propriétaire des maisons à Oberkorn (1994), à Niederkorn (2000), à Schifflange (bail emphytéotique 2006 – 2034), à Differdange (2012) et à Rodange (2020)	131
Fondation Jugend an Drogenhëllef	52	Projet Les Niches 52 logements en 2018	80
Fondation Maison de la Porte Ouverte	102	42 logements pour l'accueil de jeunes mères et 59 pour les femmes en détresse	103
Habitat et Humanisme	1	1 logement et 2 projets en cours	-

Acteurs	Nombre de logements / de lits		Fréquentation en 2020
Immo Stëmm - Stëmm vun der Strooss	25	25 appartements ou studios en 2020	31
Inter-Actions asbl, Coup de pouce	17	17 logements localisés à Schiffflange	53
LIFE asbl	21	21 logements en gestion locative sociale	-
Logements encadrés de la Croix-Rouge luxembourgeoise	383	383 logements (chambres, studios, appartements et maisons) sur 56 sites différents en 2020	383
Offiice social de Bettembourg, Frisange et Roeser	23	23logements en gestion locative sociale	-
Office social de Dudelange	17	17 logements en GLS	-
OSNOS (Office social de la Nordstad) - SALT [1]	30	30 logements en gestion locative sociale	-
Reidener kanton	20	20 logements en gestion locative sociale	-
SNHBM	10	10 logements en gestion locative sociale	-
Stëmm vun der Strooss	7	7 logements en gestion locative sociale	-
Wunnéngshëllef, LEA	99	251 logements disponibles chez les différents membres du réseau	302
Wunzierkel	15	15 logements en gestion locative sociale	-
Total	1831		4430

Note de lecture : Le nombre de logements ne représente pas la capacité d'accueil. En effet, un logement peut accueillir plusieurs personnes

Source : Enquête Evaluation finale 2021 et rapports d'activités des organismes

II.1.1.3. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Définir les termes de base	Obtention d'un consensus sur les termes et les objectifs
Organiser une collecte régulière de données	Suivi et analyse de la demande Limitation des doublons Adaptation ou ajustement des actions
Favoriser l'essor du "Housing first"	Prise en charge plus rapide des individus autonomes et ceux nécessitant un accompagnement léger Satisfaction des besoins d'une grande partie des populations cibles Implication de tous les acteurs devant entraîner une plus grande dissémination de l'offre de logements et faciliter l'intégration des personnes
Renforcer le personnel d'encadrement et d'accompagnement	Augmentation des effectifs du personnel d'encadrement et d'accompagnement Meilleure prise en charge des populations cibles Flexibilisation et adaptation des services aux publics hébergés
Developper des outils pour favoriser le « Housing first »	Essor de la coopération entre les marchés privé et social Développement de l'intermédiation locative à long terme

b) Présentation détaillée des recommandations

La synthèse des observations et des résultats de l'enquête permettent de formuler cinq recommandations principales, telles que présentées dans le tableau synthétique ci-avant.

❖ Définir les termes de base

La première observation relative à l'offre de logements privatifs, stables et adaptés laisse planer des ambiguïtés en l'absence d'une définition consensuelle. Tout d'abord, l'action concerne deux publics radicalement différents : les personnes sans-abri, d'une part, les personnes en précarité, d'autre part. En ce qui concerne les personnes sans-

abri, incluant les personnes errant d'une structure à une autre, la problématique englobe diverses facettes, notamment avec des troubles du comportement, de santé, voire des dépendances. Les réponses ne peuvent pas être simples et nécessitent des approches multiples, voire un mixte entre une démarche visant le Logement d'abord, inspirée des principes du « *Housing first* », et une démarche plus classique fonctionnant par palier avant une complète autonomie.

Par rapport aux personnes et familles en précarité, il convient de définir ce qui est entendu par le terme précarité. Pour les acteurs, le souci premier de ces individus est d'ordre financier, c'est-à-dire que leurs ressources ne leur permettent pas de disposer d'un logement décent – répondant à un minimum de normes sanitaires et spatiales – dans une perspective pérenne. Ces personnes ou familles peuvent également présenter certains troubles ou pathologies, mais ceux-ci ne constituent pas un écueil à l'emménagement dans un logement privatif, stable et adapté. La démarche du « *Housing first* » constituerait alors une option à privilégier.

Enfin, comme précédemment indiqué, il n'existe pas de définition consensuelle du « *Housing first* » au Luxembourg, chaque acteur ayant des points de divergence sur le concept et sa mise en œuvre. De même, d'autres terminologies doivent également trouver un consensus. Une définition claire et consensuelle des termes utilisés dans le cadre de la stratégie doit être arrêtée en coopération avec les acteurs. Ce préalable a d'ailleurs été sollicité par plusieurs acteurs.

Cette première étape aurait pour effet de fonder l'approche sur des termes partagés, acceptés et, en particulier d'affiner la compréhension et les cibles de la stratégie. En effet, le financement du modèle « *Housing first* » était limité à un seul projet pilote au début de la stratégie. Plusieurs acteurs avaient introduit des projets qui n'ont pas toujours eu la suite escomptée. Cette situation a suscité des critiques chez certains acteurs. Par exemple, un acteur a considéré que « le modèle du « *Housing first* » n'était finalement pas la priorité du Ministère ».

❖ **Organiser une collecte régulière de données**

D'une manière générale, le manque de données fiables concernant le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement a été souligné maintes fois par les acteurs. En ce qui concerne le « *Housing first* », il a été mis en avant le fait qu'il est difficile d'identifier les services à développer et le besoin réel en logements sans disposer d'informations qui peuvent apporter des réponses à ces questions. Lors des entretiens, les acteurs estiment qu'entre 15 à 20 % des personnes sans-abri auraient besoin de ce type de logement. Pour les personnes et famille en précarité, aucune mesure n'existe concrètement.

Il paraît essentiel de développer un outil de mesure régulier en s'appuyant sur l'ensemble des acteurs impliqués. Le REgistre National des Logements Abordables (RENLA)²⁵ constituerait le premier pas à travers une centralisation des demandes et une connaissance plus fine de la nature des demandes²⁶. Toutefois, le recensement

²⁵ Initiative du Ministère du Logement dans le cadre de la réforme de la loi de 1979.

²⁶ Le projet de loi n°7937, y relatif a été déposé le 24.12.2021. En date du 15 février 2023, le projet était en commission (<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0127/043/254437.pdf>).

ne devrait pas se limiter au parc de logements abordables. De plus, la démarche se doit d'être complétée par une statistique, ainsi que des indicateurs, dénombrant les demandes, identifiant les catégories de demandeurs et les spécificités de leurs besoins, dans le cadre du système statistique et de gestion de données proposé par ailleurs.

❖ Favoriser l'essor du « *Housing first* »

La situation du marché de l'immobilier au Luxembourg est bien connue et le manque de logements abordables a un impact important sur le développement de logements stables et privés pour les personnes sans-abri, ainsi que pour les personnes et familles en précarité. Parmi les réponses apportées pour combler ce manque, le « *Housing first* », dont le principe est d'attribuer un logement à un individu jusqu'à ce que celui-ci le libère, est à privilégier. Toutefois, 95 % des clients y restent jusqu'à la fin de leur vie selon les acteurs interviewés (entretien collectif). En conséquence, il y a très peu de fluctuation dans ce type de logements et l'offre se trouve très vite restreinte, car les organismes ont un stock de logements limité. La solution est efficace pour l'accompagnement des personnes sans-abri ou en précarité, mais elle nécessite d'augmenter l'offre de logements abordables et surtout de réserver une partie des logements abordables construits pour cette situation problématique.

La création de logements abordables destinés au « *Housing first* » devrait être dispersée sur tout le territoire, mais la stratégie est parfois confrontée à des réticences émanant des autorités communales. Toutefois, quelques acteurs précisent que « *si chaque commune acceptait quelques petits logements abordables pour cette population le problème pourrait être réglé rapidement* ». L'implication des communes lors de la conception de la stratégie nationale serait opportune. Celle-ci permettrait, par exemple, d'envisager l'inclusion de logements « *Housing first* » (studios ou appartements, notamment pour les couples et familles) dans des projets de constructions abordables.

❖ Renforcer le personnel d'encadrement et d'accompagnement

Le « *Housing first* » nécessite un encadrement très intensif pour couvrir les besoins des personnes prises en charge. Comme les résultats de l'enquête le montrent plus haut, les acteurs estiment que la personne est au centre de l'accompagnement (44%) et que le choix et le contrôle des usagers des services est important (38%). Ceci nécessite alors, d'une part, un personnel qualifié en nombre suffisant et, d'autre part, une grande flexibilité pour garantir un encadrement 24 heures sur 24. Ce personnel qualifié d'encadrement devrait également être disposé à se déplacer sur tout le territoire pour les unités de logements dispersées. L'intensité de l'accompagnement des personnes cibles serait donc l'une des contraintes susceptibles d'influencer l'offre de logements « *Housing first* » pour certains organismes dès lors qu'ils ne sont pas en capacité d'assurer un encadrement 24/24 et 7/7.

En ce qui concerne les personnes et familles en précarité, un encadrement n'est pas systématiquement nécessaire. La mise en place d'un accompagnement léger s'avère alors plus pertinent. En revanche, les acteurs impliqués expriment le besoin de disposer

de personnel complémentaire pour la gestion du parc de logements. Une formule souple avec l'Agence Immobilière Sociale distinguant la responsabilité de la gestion du parc et la gestion des bénéficiaires constitue une piste de réponse, mais cela demande également un conventionnement du personnel technique.

Le renforcement du personnel aurait également pour effet, entre autres, d'adapter l'offre et l'accompagnement aux évolutions et besoins du public hébergé. En effet, la population bénéficiant du « *Housing first* » est essentiellement une population vieillie prématurément par les conditions de vie dans la rue. Comme souligné lors de l'évaluation intermédiaire, cette population souffre de multimorbidité et présente couramment des troubles psychiatriques. Elle a besoin de soins professionnels et ambulatoires qui dépassent l'offre de soins pouvant être fournie par les gestionnaires des différentes structures. Une solution serait d'organiser les soins additionnels dans le cadre d'un réseau impliquant des services externes (Sorvillo, 2017, page 35). Une autre solution pour cette population vieillissante serait l'option adoptée par la maison de soins à Berbourg, gérée par l'asbl Claire, Hauptmann's Schloss Berbourg et financé par le MIFIGR (MIFIGR, Rapport d'activité 2020, page 159).

En revanche, les entretiens avec les acteurs ont attiré aussi l'attention sur le fait que d'autres populations ont un besoin d'accès rapide à des logements dans le cadre de projets « *Housing first* » comme par exemple les jeunes fragilisés par des ruptures familiales²⁷, les demandeurs de protection internationale qui ont souvent un accès difficile aux logements offerts sur le marché privé et qui peuvent se retrouver à un moment donné dans la rue. Il ressort également un manque de structures « *Housing first* » pour des couples. De même, les femmes sans-abri qui ne font pas forcément partie de la population cible des structures pour femmes victimes de violence conjugale, sont également concernées.

❖ **Développer des outils pour favoriser le « *Housing first* »**

Le développement du « *Housing first* » repose principalement sur des initiatives publiques ou associatives. Ce développement pourrait également être envisagé en incitant une coopération entre les marchés privé et social. Cela passerait par le développement d'outils juridiques et financiers permettant, par exemple, la disponibilité de logements privés dans le cadre d'une intermédiation locative, ou gestion locative sociale. Dans cette perspective, il serait opportun de réserver un certain nombre de logements en GLS au « *Housing first* » pour des personnes sans-abri. Considérant le manque de logements abordables par rapport à la demande, cette option induit la définition d'une clé de répartition des logements selon les différents profils de public, ainsi qu'en fonction des organismes. Cette clé doit être définie dans le cadre d'un consensus impliquant les différents acteurs, plus particulièrement ceux intervenant dans le champ de la construction de logements.

²⁷ Cf. Objectif 2 – Action 3 ciblant cette population particulière.

II.1.2. Objectif 1 - Action 2 : Soutien et accompagnement de projets pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité.

II.1.2.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action

Afin de soutenir les acteurs qui luttent contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, la stratégie visait à soutenir les organisations qui mettent en place des projets pilotes d'hébergement afin d'adapter l'offre aux besoins de populations précaires et d'améliorer leur prise en charge.

Dans le contexte, une attention particulière a été donnée au caractère innovant des projets pilotes mis en œuvre afin d'accentuer la création de nouveaux types de logements. Toutefois, la problématique était de définir les notions de projet pilote et de caractère innovant d'une action, considérant que de nombreuses pistes ont déjà été explorées par les acteurs. Par ailleurs, l'analyse de cette action cible strictement les adultes âgés de plus de 27 ans. En effet, les jeunes adultes (âgés de 18 à 27 ans) sont, quant à eux, l'objet de l'Action 3 de l'Objectif 2.

Différents acteurs prennent des initiatives en faveur des personnes en grande précarité. Ces initiatives sont parfois ponctuelles. D'autres conduisent à la mise en œuvre de projets pilotes novateurs. Le Ministère a considéré comme essentiel d'identifier et de soutenir ces projets pilotes. Ces derniers sont, en effet, à même de proposer de nouvelles solutions, orientations, voire des questionnements, permettant d'affiner la politique conduite contre le sans-abrisme.

Cette action était de la responsabilité du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région avec la coopération des organismes actifs dans le domaine du sans-abrisme.

Les indicateurs de mise en œuvre de cette action sont :

- Le nombre de projets pilotes ;
- Le degré novateur des projets pilotes.

II.1.2.2. Réalisation des mesures de l'action

Ce point présentant les actions et initiatives engagées au cours de la période se décompose en trois parties abordant respectivement :

- L'approche méthodologique utilisée ;
- Les données clés ;
- Les résultats de l'enquête.

a) Approche méthodologique utilisée pour identifier les projets pilotes

L'identification des projets pilotes mis en œuvre dans la cadre de la stratégie nationale se base sur plusieurs sources. En premier lieu, nous nous sommes référés au rapport de l'évaluation intermédiaire qui avait déjà présenté un certain nombre de projets pilotes mis en œuvre ou en planification au moment de sa réalisation. Puis, l'enquête quantitative menée auprès des organisations non gouvernementales, des communes et des offices sociaux prévoyait de nous retourner, en complément du questionnaire principal, une fiche spécifique, afin de disposer d'informations caractérisant le ou les projets pilotes mis en œuvre.

Ensuite, les entretiens conduits auprès d'un panel d'acteurs intervenant dans le champ du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement ont permis d'identifier ou de prendre connaissance de certains projets-pilotes.

Enfin, les informations publiquement accessibles comme, les rapports d'activités, des documents officiels, les site Web, etc. ont été exploitées.

Pour déterminer le degré d'innovation des projets pilotes identifiés, nous avons repris, dans le questionnaire complémentaire de l'enquête quantitative, les critères qui ont été développés dans le cadre de l'évaluation intermédiaire (Sorvillo, 2017, page 41), afin de rester sur la même base d'évaluation et, ainsi, permettre une mesure de l'évolution de l'action. Les sept critères retenus sont :

- Le projet est unique au Luxembourg ;
- Le projet autorise la consommation d'alcool chez les bénéficiaires ;
- Le projet autorise la consommation de drogue chez les bénéficiaires ;
- Les services sont fournis par l'intermédiaire du réseau des prestataires de services ;
- Le bénéficiaire est locataire du logement ;
- Le projet est centré sur les personnes sans-abri nécessitant des soins ;
- Critère libre à l'appréciation de l'évaluateur.

Ensuite et de manière similaire à la procédure définie lors de l'évaluation intermédiaire, un nombre de points a été attribué pour chaque critère. La somme de ces points révèle le degré d'innovation unidimensionnel attribué à chaque projet pilote :

- 1 à 2 points Projet à valeur innovante
- 3 à 5 points Projet à forte valeur innovante
- 6 points et plus Projet à très forte valeur innovante

L'identification et la détermination du degré d'innovation des projets pilotes mis en œuvre lors de la stratégie ont mis en exergue un certain nombre d'obstacles dont les suivants méritent d'être mentionnés :

- Absence d'une définition du terme « projet pilote ». En amont de la stratégie, les caractéristiques d'un projet pilote, ou les conditions de mise en œuvre d'un projet pilote n'ont pas été définies. Aussi, ont été pris en compte uniquement les projets qui ont été clairement désignés par les acteurs concernés comme projet pilote.
- Par définition, un projet pilote est limité dans le temps. La date de mise en œuvre échue, soit le projet est considéré comme achevé, soit il est intégré dans les activités de l'organisme porteur et ne peut plus être considéré comme « projet pilote ».
- Le lien d'un projet pilote avec la stratégie elle-même n'était pas toujours facile à établir parce que des projets pilotes ont été mis en place bien avant la stratégie dans le cadre des activités des acteurs concernés. Dans certains cas, des développements ou élargissements de services ont été repris comme projet pilote, tels que le Streetwork soutenu par la Ville de Luxembourg.
- À défaut d'informations suffisamment détaillées pour déterminer le degré novateur de certains projets pilotes à partir des sources citées, aucun degré d'innovation n'a pu être indiqué. Il a été nécessaire d'investiguer auprès des acteurs pour cerner les spécificités des projets.

b) Données clés

		2013	2017	2020
Cumul du nombre de projets pilotes innovants mis en place et programmés		4	13	20
Degré d'innovation des projets pilotes mis en place	Projets à valeur innovante	-	-	-
	Projets à forte valeur innovante	2	8	9
	Projets à très forte valeur innovante	-	1	2
	Non évaluables(1)	2	4	7
	Planifiés	-	-	2

Source : Enquête Evaluation finale 2021, Interviews dans le cadre de l'Evaluation finale 2021

(1) « non évaluables » : les informations renseignées dans les fiches « projet pilote » et les données publiques disponibles sont insuffisantes pour déterminer de manière rigoureuse le degré d'innovation des projets considérés

c) Résultats de l'enquête

Plusieurs questions ont été introduites dans le questionnaire de l'enquête mise en œuvre pour l'évaluation finale externe. Ces questions permettaient d'aborder trois dimensions majeures qui sont :

- Le soutien à la mise en œuvre ;
- L'identification des projets pilotes ;
- Le descriptif des projets pilotes.

❖ Soutien à la mise en œuvre de projets pilotes

Parmi les 33 questionnaires retournés²⁸ par les communes (14) et les associations (19), 3 communes et 10 associations ont dit recevoir du soutien dans la mise en œuvre des projets pilotes. Le soutien vient principalement des ministères ou des communes avec lesquels les organismes sont conventionnés. D'une manière générale, d'autres sources ont été identifiées lors des entretiens ou dans l'exploitation des documents officiels : l'Œuvre nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte ou encore les Chemins de fer luxembourgeois (CFL). En ce qui concerne la participation à une plateforme ou un groupe de travail visant la promotion de projets pilotes innovateurs, les organismes ont signalé :

- La plateforme Cohésion sociale²⁹ ;
- La plateforme interministérielle « Jugendwunnen » ;
- La plateforme européenne Erasmus.³⁰ ;
- La FEDAS (Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg asbl).

Quant aux bénéfices que les acteurs ont tiré de leur participation aux différents groupes de travail et aux plateformes citées, ceux qui ont retourné le questionnaire ont mis en avant les six points suivants :

- Avoir une meilleure connaissance des projets en cours ou planifiés ;
- Rencontrer d'autres acteurs pour échanger ;
- Échanger de bonnes pratiques ;
- Prendre connaissance ou se familiariser avec le cadre légal ;
- Participer à des supervisions ;
- Échanger sur l'éthique professionnelle.

²⁸ Les Offices sociaux n'ont pas été enquêtés sur les projets pilotes.

²⁹ La plateforme cohésion sociale réunit une quarantaine d'acteurs engagés dans le champ vaste de l'action sociale.

³⁰ Projet Erasmus+ : "Better Treatment for Aging Drug User" (BETRAD) Projet européen Erasmus+ dont le but est la formation continue dans le domaine des usagers âgés (www.betrad.eu; <https://jdh.lu/links/?lang=fr>).

❖ Projets pilotes identifiés

Par rapport à l'identification des projets pilotes, nous avons repris, d'une part, les projets qui visent la mise à disposition d'hébergements d'urgence aux personnes sans-abri ou qui contribuent à la création de logements et, d'autre part, les projets pilotes qui visent à offrir d'autres services aux personnes sans-abris.

Au cours de la période 2013-2020, 18 projets pilotes ont été mis en œuvre et 2 autres ont été programmés, soit 20 initiatives au total, offrant une disponibilité d'hébergement de 709 places. Ces initiatives ont, d'une part, fortement contribuées au développement de l'offre de logements pour les personnes sans-abri ou en situation de précarité et, d'autre part, à la diversification de l'offre. Les projets pilotes soutenus au cours de la stratégie nationale ont proposé des méthodes, des concepts permettant de répondre aux situations de profils spécifiques, tels que de jeunes travailleurs, de jeunes parents, parfois mineurs, des personnes dépendantes de substances ou souffrant de troubles psychiatriques.

Les tableaux suivants présentent les projets pilotes identifiés, ainsi que leurs caractéristiques. L'identification de ces projets repose sur les déclarations des acteurs qui ont répondu, selon leur conception de la notion de « projet pilote ».

Un descriptif des projets pilotes recensés est présenté en Annexe 9.

Tableau 10 : Projets pilotes en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité

Nom du projet	Année de lancement	Capacité ³¹	Unicité	Consommation d'alcool	Consommation de drogue	Travail en réseau	Bénéficiaire-locataire	Besoins	Autre critère	Soutien	Points
Maison Michel, Abrisud	2013	10		X	X	X			Priorité aux Personnes vieillissantes	MIFIGR, commune d'Esch-sur-Alzette	4
Housing first « un chez-soi d'abord », CNDS	2014	24	X	X	X	X	X	X	Personne avec une psychopathologie sévère et/ou une dépendance Etre éligible aux droits de l'aide sociale Age minimal de 40 ans	MIFIGR	6
Projet "Ma clé à vie", CARITAS	2018	26	X	X		X		X	Priorité aux personnes vieillissantes dépendantes ou avec troubles mentaux	MIFIGR	5
Projet « Communal Housing first », VdL Service CAS	2015	13	X	X	X	X	X		Aucune condition	VdL	5
Haus 1, Croix-Rouge Luxembourgeoise	2016	10 ³²	X	X		X	X		Destiné à tout public Mixité de situation Présence d'un gardien	VdL	
Appartements communautaires, Abrisud	2010	5		X	X		X	X	Housing first, Logement individuel et durable, Coût modéré, Suivi social adapté aux besoins de la personne	Commune d'Esch/Alzette	5
Villa Armand, JDH	2014	5	X	X	X			X	Priorité aux personnes vieillissantes	MISA	5
MaCoU, Femmes en détresse	2017	27							Refuge d'urgence à courte durée pour femmes sans troubles spécifiques	MEGA	
Appartements Infomann, act together asbl	2014	7	X	X					Hébergement d'urgence, accompagnement d'hommes victimes de violences	MEGA	4
Logement d'abord "Housing first"	2020	44	X	X	X	X	X		Priorité aux personnes atteintes de troubles psychiques ou dépendantes	Caritas	6

³¹ Capacités indiquée en nombre de personnes sauf indication contraire.

³² Chambres meublées.

Nom du projet	Année de lancement	Capacité ³¹	Unicité	Consommation d'alcool	Consommation de drogue	Travail en réseau	Bénéficiaire-locataire	Besoin desoins	Autre critère	Soutien	Points
Action Hiver au Findel, Draïeck asbl	2001	250							Accueil d'urgence pour tout public	MIFIGR	
Halte de Nuit « Nuetswaach L'Espoir » CAS	2017	18	X	X	X			X	Accueil de nuit des plus vulnérables	MIFIGR	4
« Nightshelter », Croix-Rouge	2017	11	X	X		X			Offre à bas seuil, cabines individuelles, chiens acceptés	Croix-Rouge	4
Hébergement, Weiler-la-tour, CR, McM,	2020	3							Hébergement médicalisé	MISA	
Maison Rodange, Ennerdach	2017	22	X				X		Familles nombreuses en situation d'urgence	Œuvre nationale de secours GDC et MILO	3
LOGIS, Colabor	2006	18							Lié à l'insertion professionnelle	MIFIGR	
Coup de pouce, Inter-actions	2019	20							Logement selon le principe de la GLS	MIFIGR	
LogIS, Caritas	2019	152							Regroupement gestion log. Caritas	MIFIGR	
<i>Participation frais étatique frais de fonctionnement GLS, Fondation accès au logement</i>										MILO	
<i>Création logement à coût modéré pour personne en situation précaire, Fonds de compensation</i>	2017									MILO	
Projets planifiés											
Haaptman's Schlass, Claire asbl - Berbourg (planifiés)	2024	22	X	X				X	Priorité aux personnes vieillissantes dépendantes à l'alcool	MIFIGR	4
Kangourou	2021	4							Femmes avec enfant(s) en bas âge	Jugend- an Drogenhëllef	
Total		709									

Tableau 11 : Descriptifs de projets pilotes ciblant les personnes sans-abri autres qu'axés sur un logement stable

Nom du projet	Année de lancement	Capacité ³³	Unicité	Consommation d'alcool	Consommation de drogue	Travail en réseau	Bénéficiaire-locataire	Besoin de soins	Autre critère	Soutien	Points
Bistrot social à bas seuil « Le Courage », CAS asbl	2016	49	X	X		X			Chiens acceptés	VDL	4
Halte de Jour, Croix-Rouge	2016	40	X	X		X				VDL	4
Centre d'accueil de jour à bas seuil « Para-Chute », CFL et Ville de Luxembourg	2016	12	X			X			Première aide sociale, chiens acceptés	VDL, CFL	3
Streetwork de la Ville de Luxembourg.	2001	na	X						Prise de contact, orientation, assistance	VDL	2
Le Premier appel, Inter-Actions asbl	2017	12	X			X			Service d'assistance téléphonique	MIFIGR	3
Projet de réinsertion professionnelle « Stëmm Caddy », Stëmm vun der Strooss	2014	25	X						Initiative favorisant l'activité	MISA	2
Total		138									

Source : Enquête Evaluation finale 2021, interviews dans le cadre de l'évaluation finale 2021 et rapports d'activités des organismes

³³ Capacités indiquées en nombre de personnes sauf indication contraire.

L'évaluation finale rejoint en partie les conclusions faites lors de l'évaluation intermédiaire relatives, notamment, au besoin d'un groupe de travail spécifique favorisant l'échange, la création de synergies, la cohérence et l'efficacité de l'action. Par ailleurs, l'évaluation finale fait apparaître que le lancement des projets pilotes s'effectuent à l'aide de différents soutiens financiers, dont le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région. Une fois engagé, les projets bénéficient de financements dès lors qu'ils démontrent leur pertinence et leur utilité. Cette pérennisation des projets est soutenue dans la majorité des cas par le MIFIGR par le biais de conventions financées dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Parmi les projets, sont dénombrés la Wanteraktioun, le « *Housing first* » du CNDS, le Bistrot social « Le Courage », la mise en place du centre de soins pour personnes sans-abri vieillissantes à Berbourg, les haltes de nuit « Nuetswaach L'espoir » gérée par la CAS asbl, et le « Nightshelter » de la Croix-rouge (et en 2021 une halte de nuit pour 8 femmes sans-abris), le service Premier appel d'Inter-Actions, ainsi que le nouveau service LogIS de la Fondation Caritas. Par rapport aux actions à mener pour faciliter la planification, la mise en place et la pérennisation de projets pilotes, les entretiens menés avec les organismes actifs dans le domaine de la lutte contre le sans-abrisme ont mis en évidence les six éléments suivants :

- La planification et la mise en place d'un projet pilote doit parfois aussi prendre en compte d'autres dimensions que la seule gestion de la structure d'accueil et les frais de personnel, comme par exemple la gestion de l'espace public dans l'entourage des structures.
- La pérennisation d'un projet pilote devrait se baser sur des concepts scientifiques, des savoir-faire, des bonnes pratiques et de la compatibilité de ceux-ci avec la conceptualisation générale du projet.
- Les effets sur la population cible devraient être réels et mesurables. Afin de préparer une prolongation d'un projet pilote, il faut se donner les moyens et le temps, déjà en cours du projet pilote, pour analyser les effets et le fonctionnement d'un projet pilote par rapport aux attentes.
- L'élaboration d'un projet pilote nécessite la mobilisation de moyens non négligeables en termes de personnel et de temps dédiés à son développement. Le personnel des acteurs actifs dans le champ de la lutte contre le sans-abrisme n'a souvent pas le temps, à côté des tâches quotidiennes, de s'occuper de la conceptualisation et de la mise en place de projets pilotes. Un accompagnement des acteurs, des formations sont disponibles, notamment via la FEDAS. Cependant, certains acteurs souhaitent disposer de ressources humaines complémentaires.
- Le cadre législatif peut sembler trop rigide lors du développement d'idées novatrices pour la prise en charge des personnes sans-abri ou exclues du logement. Cela concerne, par exemple, le changement du statut d'un logement avec l'implication des communes la participation étatique aux frais de loyer qui ne sont pas adaptés à l'évolution des loyers sur le marché privé ainsi que, parfois, l'impossibilité d'ouvrir de réelles perspectives de logement à long terme aux bénéficiaires.
- En dernier lieu, il est nécessaire de débattre sur la notion d'« innovation », ainsi que sur une définition consensuelle du terme « projet pilote ».

II.1.2.3. Perceptions de l'action par les bénéficiaires

Dans le cadre de l'évaluation finale, plusieurs entretiens ont été conduits avec les bénéficiaires des mesures. Ceux-ci ont permis de disposer de leur perception, de leur vécu. En ce qui concerne le développement de projets pilotes, les personnes se sont vues présenter une liste des projets pilotes de logements et de solutions bas-seuils et d'identifier ceux dont ils ont déjà entendu parler, visité ou fréquenté. En analysant les réponses, on a pu constater que certains projets pilotes dans le domaine du logement et notamment le type « *Housing first* » ne sont pas connus par les interviewés. Aucun des bénéficiaires a mentionné connaître la Maison Michels d'Abrisud, la Villa Armand de la Jugend- an Drogenhëllef, le « *Housing first* » du Haus 1 de la Croix-Rouge, le *Communal Housing* de Caritas, la Casa Mia de Jugend- an Drogenhëllef, les logements Infomann, Claire asbl, Berbourg ou encore le Haus Rodange d'Ennerdach. Une explication de ce fait pourrait être qu'il s'agit de solutions de logement spécifiques qui, normalement, ne servent pas comme premier point de contact pour les personnes en recherche d'un logement. Tout de même, il faut noter que, même si ces logements ne sont pas connus auprès de ces bénéficiaires, la plupart connaît les associations qui les gèrent, comme la Croix-Rouge, la Caritas, la Jugend- an Drogenhëllef ou l'Abrisud.

On remarque également une différence de notoriété des projets entre les bénéficiaires des différents types de logement. Les bénéficiaires vivant dans des logements de l'Agence Immobilière Sociale sont beaucoup moins familiarisés avec les projets pilotes que les bénéficiaires des logements communautaires ou ceux venant d'une structure d'urgence ou vivant dans la rue. Les bénéficiaires de l' AIS - dont seulement une personne a vécu une période sans toit - sont conscients des associations Caritas et Croix-Rouge en général, mais pas des projets pilotes dans le domaine du logement et du sans-abrisme. Une personne connaît en plus de ces associations le service Premier Appel de Inter-Actions, notamment parce que ce service gère son surendettement.

Chez les bénéficiaires du CNDS et des services bas-seuil, la plupart a parcouru une trajectoire résidentielle avec des périodes sans abri, donc il n'est pas surprenant que la majorité d'entre eux connaisse un plus grand nombre de projets pilotes, notamment ceux qui donnent une première aide aux personnes vivant dans la rue ou en grande précarité. Des services qui sont connus par presque tous les bénéficiaires de cette catégorie sont la Stëmm vun der Strooss avec son service Caddy, le Para-Chute, la Jugend-an Drogenhëllef et l'Abrisud. Les services mentionnés moins fréquemment chez les bénéficiaires sont le service Premier Appel d'Inter-Actions et Etape 21. Quelques-uns sont aussi conscients de services logement comme par exemple les appartements Abrisud, les logements pour femmes en détresse, le concept du « *Housing first* » (notamment relié au CNDS) et les haltes de nuit et de jour. Une personne a raconté qu'elle a fréquenté les services du bistrot social Courage et la Stëmm vun der Strooss et deux personnes fréquentent chaque jour le service Para-Chute.

II.1.2.4. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Mettre en place une coordination nationale	Coordination des actions Accompagnement des projets Structuration des financements Consensus sur les concepts et approches utilisés ainsi que sur les modalités de mise en oeuvre
Renforcer les coopérations	Organisation des acteurs Développement de synergies Emboitement des compétences
Développer l'approche « <i>Housing first</i> »	Disponibilité de logements adaptés aux personnes indépendantes ou en capacité de l'être Dissémination dans le parc de logements facilite l'intégration

b) Présentation détaillée des recommandations

À partir des éléments développés ci-dessus et des échanges avec les acteurs lors des entretiens individuels et collectifs, trois recommandations ressortent.

❖ **Mettre en place une coordination nationale**

Les acteurs considèrent fréquemment que l'action la plus pertinente consisterait, comme énoncée lors de l'évaluation intermédiaire, à mettre en place une coordination nationale. Celle-ci pourrait se concrétiser sous la forme d'un comité de pilotage inter-ministériel. Cette entité permettrait une action et un suivi coordonnés entre les différents ministères impliqués. Par ailleurs, elle gagnerait également en efficacité en intégrant une représentation des communes et des associations. La fonction fondamentale de cet organe serait d'accompagner les acteurs initiateurs de projets pilotes.

Cet accompagnement englobe quatre dimensions :

- Réflexion et échanges lors de la conception ;
- Soutien financier incluant des frais de conception ;
- Accompagnement lors de la mise en œuvre ;
- Evaluation et adaptation du projet au cours de son développement.

Les champs d'action de cet organe permettraient de mieux coordonner les initiatives, de les encadrer et de les accompagner, notamment en termes techniques et financiers. Cette première initiative pourrait engager, à la demande de plusieurs acteurs, une redéfinition du cadre de travail, plus précisément des cinq aspects suivants :

- Le cadre et les limites du projet pilote afin de maîtriser au maximum les effets (non désirés) et les coûts liés ;
- Les concepts scientifiques en phase avec la conceptualisation générale du projet ;
- Le concept de « projet pilote » ou un ensemble de caractéristiques à respecter par les nouveaux projets pilotes ;
- La notion « d'innovation » dans le champ de la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement ;
- Un guide d'évaluation intermédiaire des projets pilotes afin de bien préparer une pérennisation.

❖ Renforcer les coopérations entre acteurs

La deuxième recommandation ressortant de l'évaluation a trait aux coopérations entre acteurs. Les analyses témoignent du fait que le croisement des compétences *via* une collaboration entre les acteurs permettrait de répondre plus facilement à certaines spécificités des personnes en précarité et gagnerait en efficacité avec un coût réduit.

Elle accompagne également la dynamique pouvant être engagée par un comité de pilotage. Cette dernière pourrait, notamment, s'exprimer par une meilleure coordination et une répartition plus claire des champs d'intervention de chacun.

❖ Développer l'approche « *Housing first* »

Par rapport aux projets pilotes pouvant servir d'exemple du fait de leur caractère innovant ou de leur pertinence, tous par leurs spécificités présentent un intérêt dans la mesure où ils répondent à une problématique précise.

Néanmoins, les projets « *Housing first* » figurent parmi les actions à la plus forte valeur ajoutée. Ces projets, qui prennent parfois différentes formes par rapport au concept initial (*cf.* définition du « *Housing first* » ci-avant), sont fortement plébiscités par de nombreux acteurs de terrain. En effet, la démarche permet de traiter en priorité la problématique du logement, puis de concentrer l'accompagnement sur les problèmes des individus avec un suivi adapté. L'accompagnement est souvent allégé et mobilise moins les intervenants que dans les autres centres d'hébergement.

Enfin, cette dynamique nécessiterait une implication plus forte des communes, afin de disséminer les projets sur le territoire national, selon une planification spatiale cohérente. Cette dissémination aurait pour intérêt d'éviter la concentration sur quelques pôles du pays et, par ailleurs, de faciliter l'intégration des individus bénéficiaires.

II.2. Prise en charge de manière rapide et adéquate des situations d'urgence

Les individus sans-abri ou brutalement sans logement peuvent se trouver dans des situations délicates nécessitant une prise en charge rapide. Aussi, le développement de l'offre d'accueil d'urgence a été un des objectifs majeurs de la stratégie nationale. Ce chapitre présentera tour à tour les trois actions définies par l'objectif 2, à savoir :

- Action 1 : Mise en place de lits d'accueil d'urgence décentralisés ;
- Action 2 : Aide aux enfants et jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme ;
- Action 3 : Projets pilotes pour les jeunes en situation de sans-abrisme.

II.2.1. Objectif 2 - Action 1 : Mise en place de lits d'accueil d'urgence décentralisés pour personnes légalement sur le territoire

II.2.1.1. Cadre et objectifs de l'action

Le concept de « lit d'accueil d'urgence » recouvre différentes acceptations selon les contextes et les acteurs. Fondamentalement, il consiste à répondre à un besoin immédiat de logement d'une personne isolée ou d'un ménage qui se trouve, pour une raison ou une autre, sans abri. L'immédiateté de la réponse est évidemment relative, mais elle se doit d'être effective dans le moment. La notion d'accueil d'urgence englobe également une dimension temporelle, c'est-à-dire que l'accueil est limité dans le temps : pour une nuit à quelques semaines. Cet accueil peut être dispensé de manière continue (jour et nuit) ou discontinue (uniquement la nuit).

L'analyse de cette action s'intéresse aux structures classées dans les deux catégories opérationnelles suivantes, telles que définies par la typologie ETHOS³⁴ adaptée au Luxembourg :

- Catégorie 2. Personnes en hébergement d'urgence, c'est-à-dire les abris directs, les hébergements précaires et les foyers de nuit ;
- Catégorie 3.1. Foyers de court séjour pour sans domicile, parmi la catégorie 3 qui concerne les personnes en foyer d'hébergement pour sans domicile fixe ou dans un logement.

Cette approche exclut les mineurs, car ils font l'objet de l'action 2 « Aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme ».

³⁴ FEANTSA (<https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion?bcParent=27>).

Lors de l'élaboration de la stratégie nationale, dix structures étaient recensées pour un total de 417 hébergements de nuit d'urgence³⁵, dont 80 exclusivement disponibles pendant la période hivernale (Wanteraktioun). Cet accueil d'urgence était complété par des foyers de jour qui proposaient des services complémentaires. Les besoins identifiés par les acteurs intervenant dans le domaine du sans-abrisme, ainsi que les conclusions de l'étude réalisée par le LISER en 2007 (LISER, anciennement CEPS/INSTEAD, 2007) spécifiaient que l'offre était, d'une part, insuffisante pour répondre à la demande estimée par les acteurs et, d'autre part, posait un problème de concentration des personnes dans certains quartiers de Luxembourg-Ville. Une telle concentration de personnes provoquait ainsi des dissensions avec les populations résidentes situées dans le voisinage de ces centres d'accueil d'urgence. La stratégie s'est alors donnée pour objectif, d'une part, d'augmenter le nombre de lits d'accueil d'urgence et, d'autre part, de favoriser leur déploiement dans le pays. Cette action a été engagée à l'initiative du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région avec pour partenaires les communes et tous les organismes actifs dans le domaine du sans-abrisme.

L'indicateur de mesure de la mise en œuvre de cette action se fonde sur une quantification du :

- Nombre de lits mis en place ;
- Nombre de personnes accueillies ;
- Nombre de nuitées.

II.2.1.2. Réalisation des mesures de l'action

a) Données clés

	2013	2017	2020
Nombre de lits d'accueil d'urgence	417	650	791
Nombre de personnes différentes accueillies	1.480	1.836	2.094
Nombre de nuitées	80.633	87.497	95.034

Sources : Enquête Evaluation Finale 2021 complétée par les rapports d'activité des organismes de 2013 à 2020
 Note de lecture : Les données présentées sont établies à partir des informations collectées dans le cadre de l'enquête réalisée lors de l'évaluation finale. Elles ont été complétées par les rapports d'activités des acteurs³⁶ pour les années 2013 à 2020. Par ailleurs, ces informations ne sont pas exhaustives, car elles n'intègrent pas les données de certains acteurs, notamment les communes.

Les chiffres présentés dans le tableau incluent les données de la Wanteraktioun concernant la période hivernale (novembre à fin mars). Pour l'année 2020, les 452 personnes accueillies lors de la prolongation de l'activité de la Wanteraktioun du 1^{er} avril au 30 juin 2020 n'ont pas été considérées, afin de conserver une même base de comparaison. De même, les 11.336 nuitées complémentaires correspondant à ces accueils ne sont pas prises en compte.

³⁵ Enquête « Evaluation finale » et rapports d'activité respectifs et: Abrisud (18), Centre Ulysse (63), Wanteraktioun (80), Abrigado (42), Obenthalt (32), Ville de Luxembourg (92), Fraenhaus (17), Maison Paul Bové (46), Foyer Sud (22), Acttogether (5).

³⁶ Abrigado, Abrisud, Caritas Accueil et Solidarité, Centre Ulysse, Croix-Rouge, Dräieck, Moulin d'Eydt, Nighthelter, Nuetwaach, Obenthalt, Redange, Ville de Luxembourg, Wanteraktioun.

b) Principaux résultats de l'enquête

Un tiers des 36 communes ou associations qui ont participé à l'enquête propose des lits d'accueil d'urgence pour les personnes en situation d'urgence. Parmi les 24 communes ou associations qui n'en proposent pas, la principale raison provient du fait qu'elles ne se sentent pas concernées (58%). Et un quart d'entre elles affirment qu'elles n'ont pas de demandes concernant des lits d'accueil d'urgence pour les personnes en situation d'urgence, alors que 17% estiment qu'il existe un manque de lits disponibles, ainsi qu'un manque de personnel encadrant.

Les trois quarts des communes ou associations travaillent avec d'autres structures pour répondre aux besoins d'hébergements de ces personnes. Ces autres structures sont essentiellement des organismes publics tels que les offices sociaux, l'AIS, l'Office National de l'Enfance ou encore des associations actives dans le secteur du sans-abrisme.

En ce qui concerne les offices sociaux, 6 parmi les 14 ayant répondu au questionnaire ont déclaré être impliqués dans la gestion d'hébergements d'urgence conformément à la loi du 18 décembre 2009. Pour les 8 autres, la raison principale de leur non implication dans la gestion d'hébergements provient du manque d'hébergements (pour 6 offices sociaux sur les 8).

Pour les 6 offices sociaux impliqués dans la gestion d'hébergements, celle-ci se fait par différents biais, et selon différentes modalités :

- Convention de mise à disposition d'hébergements d'urgence avec des communes ;
- Commune en tant que partenaire pour la gestion administrative ;
- Organisation d'hébergements dans des hôtels ou appart-hôtels ;
- Financement de logements d'urgence via des dons et gestion de l'hébergement par l'Office Social ;
- Gestion de logements par le service logement de la commune avec la collaboration de l'AIS.

Huit offices sociaux sur 13 déclarent également être impliqués dans de nouveaux projets de logements d'urgence, principalement en partenariat avec des communes.

En ce qui concerne la mise en place d'une (nouvelle) structure d'accueil d'urgence pour les personnes en situation d'urgence, plus d'un quart des communes ou associations est impliqué, principalement en partenariat avec des ministères (Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse). En revanche, 62% des offices sociaux souhaitent développer des lits d'accueil d'urgence et un tiers des associations planifie actuellement la mise en œuvre de nouvelles structures.

Les organismes, quels qu'ils soient, ne planifiant pas de nouvelles structures d'accueil, expriment ne pas se sentir concernés (42%) ou ne pas avoir de demandes (33%).

Tableau 12 : Résultats de la participation des communes et des associations aux questions relatives à l'objectif 2, action 1

	Total		Communes		Associations	
	n	%	n	%	n	%
Organismes ayant déclaré avoir des lits d'accueil d'urgence pour les personnes en situation d'urgence						
Oui	12	33	5	28	7	39
Non	24	67	13	72	11	61
Total	36	100	18	100	18	100
Raisons si pas de lits d'accueil						
Non concerné	14	58	5	38	9	82
Pas de demande	6	25	6	46	0	0
Manque de lits disponibles	4	17	3	23	1	9
Manque de personnel encadrant	4	17	2	15	2	18
Manque de moyens financiers	3	13	1	8	2	18
Manque d'outils, d'accompagnement	2	8	1	8	1	9
Autres raisons	5	21	5	38	0	0
Travail avec d'autres structures pour répondre aux besoins d'hébergements des personnes en situation d'urgence						
Oui	15	79	8	67	7	100
Non	4	21	4	33	0	0
Total	19	100	12	100	7	100
Coopération avec d'autres organismes						
ministères	4	27	0	0	4	57
organismes publics	12	80	8	100	4	57
organismes privés	6	40	2	25	4	57
autres coopérations	4	27	1	13	3	43
Planification d'une nouvelle structure d'accueil d'urgence						
Oui	9	27	2	13	7	39
Non	24	73	13	87	11	61
Total	33	100	15	100	18	100
Raison si pas de planification de nouvelle structure						
Non concerné	10	42	4	31	6	55
Pas de demande	8	33	8	62	0	0
Manque de personnel encadrant	4	17	2	15	2	18
Manque de moyens financiers	4	17	1	8	3	27
Manque d'outils, d'accompagnement	5	21	3	23	2	18
Autres raisons	3	13	1	8	2	18
Partenariat pour la mise en place des nouvelles structures						
Ministères	8	89	2	100	6	86
Organismes publics	5	56	0	0	5	71
Organismes privés	1	11	0	0	1	14
Autres organismes	1	11	1	50	0	0

Source : Enquête Evaluation finale, 2021

Tableau 13 : Résultats de la participation des offices sociaux aux questions relatives à l'objectif 2, action 1

Offices sociaux		
	n	%
Offices sociaux impliqués dans la gestion d'hébergements		
Oui	6	43
Non	8	57
Total	14	100
Raisons si pas impliqué dans la gestion d'hébergements		
Non concerné	0	0.0
Pas de demande	0	0.0
Manque d'hébergements	6	75.0
Manque de moyens humains	3	37.5
Manque de moyens financiers	2	25.0
Autres raisons	4	50.0
Offices sociaux impliqués dans de nouveaux projets de logements d'urgence		
Oui	8	62
Non	5	38
Total	13	100

Source : Enquête Evaluation finale, 2021

c) Evolution de l'offre de lits d'accueil d'urgence

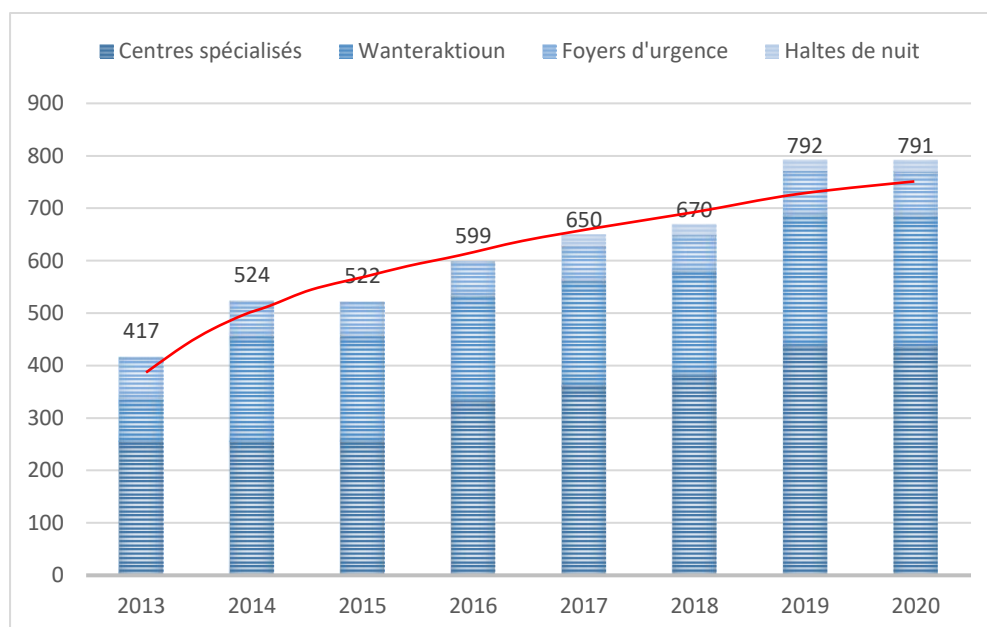
L'offre de lits d'accueil d'urgence s'est réorganisée en cours de la période, afin de traiter différents cas de figure et répondre au mieux aux besoins des personnes sans-abri. Ainsi, elle se caractérise par quatre catégories de structures, à savoir :

- Les haltes de nuit : Ces structures proposent un accueil continu durant la nuit, sans conditions. Il s'agit de structures bas seuil qui constituent un point d'entrée vers les services d'aide aux personnes qui dorment dans la rue.
- Les foyers d'urgence : Ces foyers mettent à disposition un hébergement temporaire, ainsi qu'un accompagnement social pour envisager une sortie de crise, une stabilisation et le passage dans une structure plus pérenne.
- Les structures spécialisées : Celles-ci offrent des services similaires aux foyers d'urgence, cependant elles ciblent une population spécifique, comme les femmes et les jeunes mères.
- La structure hivernale : Initiée par le MIFIGR en collaboration avec Caritas Accueil et Solidarité, la Croix Rouge luxembourgeoise et Inter-Actions, la Wanteraktioun est une structure d'accueil d'urgence couvrant la période hivernale. Il s'agit d'une action humanitaire pour aider et abriter les personnes sans domicile fixe pendant les mois d'hiver : « un lit pour la nuit et un repas le matin, le midi et le soir ».

En termes d'évolution de l'offre de lits d'accueil d'urgence, les données collectées font ressortir une réelle implication des acteurs sur ce champ. En 2013, le parc de lits d'accueil d'urgence correspondait à près de 417 unités³⁷. En 2017, l'évaluation intermédiaire de la stratégie relevait une augmentation de l'offre avec un parc évalué à 650 lits d'accueil d'urgence, soit près de 56% en sus.

En 2020, près de 800 lits d'accueil d'urgence sont recensés à partir des rapports d'activités et des questionnaires retournés, soit 374 hébergements supplémentaires depuis le lancement de la stratégie nationale en 2013. Le nombre de lits d'accueil d'urgence s'est accru de plus de 89% au cours de la période et a permis d'accueillir près de 2.100 personnes différentes au cours de l'année 2020, selon les informations collectées par l'enquête de l'évaluation finale, complétées par les interviews et les rapports d'activités des organismes actifs sur le sans-abrisme.

Figure 3 : Evolution du nombre de lits d'accueil d'urgence entre 2013 et 2020 (*période hivernale incluse*)



Sources : Enquête Evaluation Finale 2021 complétée par les rapports d'activités des organismes de 2013 à 2020

Note de lecture : La courbe rouge indique la tendance de l'évolution.

Note d'information : La prolongation de l'activité de la Wanteraktioun au-delà de la période hivernale en 2020 n'a pas été prise en compte, afin de conserver la même base de comparaison.

Le parc de lits d'urgence de la Wanteraktioun a été multiplié par trois au cours de la période, passant de 80 lits en 2013 à 250 lits en 2020. Cette structure représente ainsi près du tiers des lits d'accueil d'urgence disponibles pendant la période hivernale (du 1^{er} décembre au 31 fin mars³⁸). Indépendamment de la Wanteraktioun, ouverte exclusivement pendant la période hivernale³⁹, le nombre d'hébergements disponibles

³⁷ Enquête Evaluation finale 2021 complétée par les rapports d'activités 2013 des acteurs concernés.

³⁸ La période d'ouverture telle que prévue par la loi est adaptable selon la situation climatique.

³⁹ Exception faites de la prolongation due au COVID-19.

toute l'année s'est, quant à lui, accru de près de 60%, passant de 337 lits d'accueil en 2013 à 541 en 2020. L'évolution du nombre de lits d'urgence tient notamment à la création de deux haltes de nuit, ainsi qu'à la dynamique de plusieurs acteurs conventionnés et non conventionnés (cf. paragraphe relatif à l'implication des acteurs).

En ce qui concerne le nombre de personnes différentes accueillies dans les centres d'accueil d'urgence, les données disponibles indiquent une tendance à la hausse de 2013 à 2020 confirmée par les organismes impliqués au cours des entretiens individuels réalisés. Le nombre de personnes différentes hébergées par an est passé de 1.480 individus en 2013 à 2.094 en 2020, soit une hausse de plus de 41% sur la période⁴⁰.

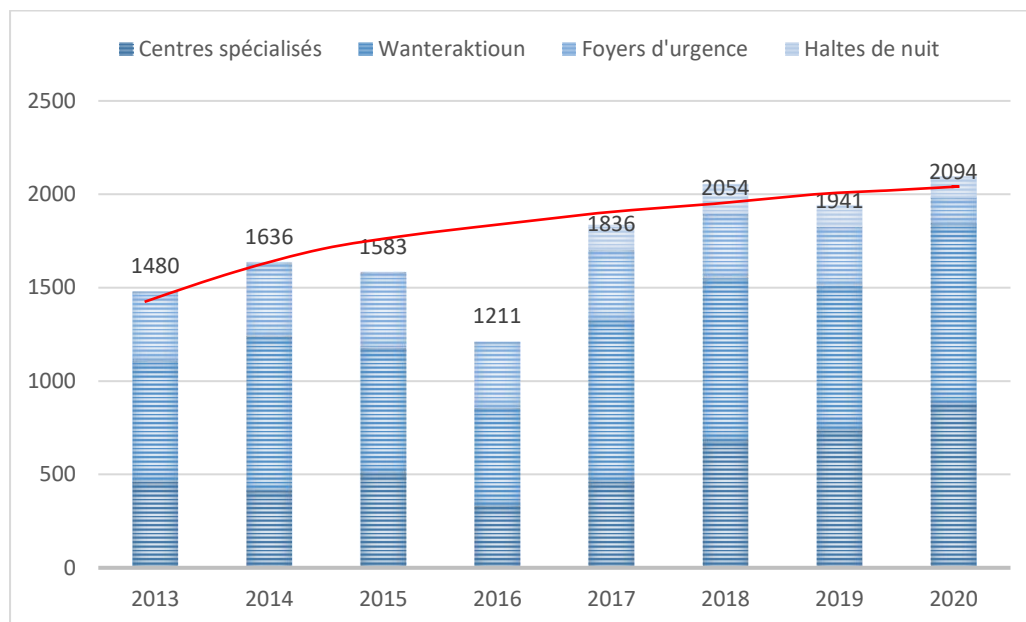
Dans le détail, une augmentation progressive du nombre de personnes différentes hébergées est observée entre 2013 et 2015, suivie d'un effondrement en 2016. Ce dernier phénomène est principalement dû à une forte baisse de la fréquentation de la Wanteraktioun (525 personnes différentes accueillies en 2016, contre 674 en 2015), sans qu'il soit possible de l'expliquer. En 2017, le nombre de personnes différentes hébergées retrouve un niveau nettement supérieur à celui de l'année 2015. Cet accroissement se confirme en 2018, puis tend à se stabiliser jusqu'à la fin de la période. La stabilisation observée en fin de période est toute relative et ne signifie pas que l'évolution du nombre de sans-abri soit stable. Elle serait imputable, en particulier, à la pandémie de Sars-Cov-2, selon les organismes actifs dans le domaine.

En considérant les quatre catégories de structures, il ressort que celles qui ont élargi leur capacité d'accueil ont mécaniquement enregistré une forte augmentation du nombre de personnes hébergées. Ainsi, la Wanteraktioun a accueilli 649 personnes en 2013 et 964 en 2020, soit une augmentation de 42%. De même, l'ensemble des différentes structures qualifiées ici de « spécialisées » ont accueilli près du double du nombre de personnes différentes entre 2013 et 2020. En revanche, la situation est plus stable pour les deux haltes de nuits et les deux centres d'accueil d'urgence, ainsi que pour les centres d'accueil d'urgence dont le nombre de lits disponibles ne s'est pas, ou peu, accru. Pour quelques organismes, une légère baisse de la fréquentation a été relevée en 2020. Cette dernière année a, en effet, été fortement impactée par la pandémie de Sars-Cov-2.

Par ailleurs, il est à relever que la Wanteraktioun accueille, en moyenne, près de 44% du total des personnes sans-abri hébergées annuellement. Cela est dû à sa capacité d'accueil élevée, mais soulève par la même occasion le problème de la prise en charge de ces personnes en dehors de la période hivernale.

⁴⁰ Mesures réalisées à partir des rapports d'activités disponibles et de l'enquête Evaluation Finale 2021.

Figure 4 : Evolution du nombre de personnes différentes hébergées en urgence entre 2013 et 2020 (période hivernale incluse)



Sources : Enquête Evaluation Finale 2021 complétée par les rapports d'activités des organismes de 2013 à 2020

Note de lecture : La courbe rouge indique la tendance de l'évolution

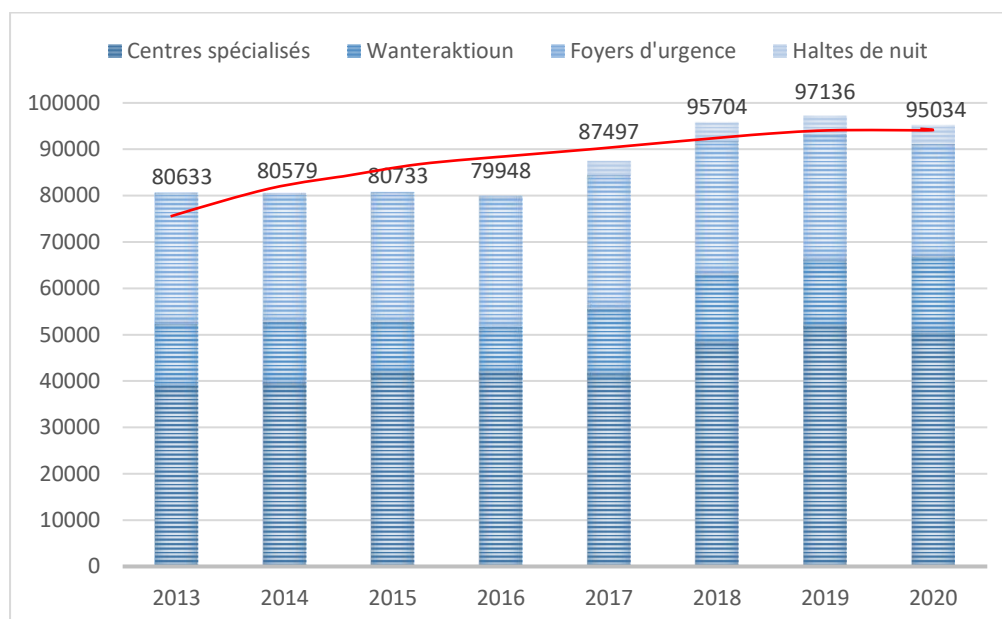
Note d'information : La prolongation de l'activité de la Wanteraktioun au-delà de la période hivernale en 2020 n'a pas été prise en compte, afin de conserver la même base de comparaison. Celle-ci offre 250 lits pendant la période hivernale

En ce qui concerne l'évolution du nombre de nuitées au cours de la période, les organismes actifs dans le domaine qui ont été interviewés dans le cadre de l'évaluation finale indiquent une tendance haussière entre 2013 et 2020, avec une inflexion dès 2019. Concrètement, l'ensemble des acteurs impliqués a enregistré environ 62.700 nuitées en 2020⁴¹, contre près de 52.000 nuitées mesurées en 2013, soit une augmentation de plus de 20% sur la période⁴². Cette augmentation du nombre de nuitées découle, d'une part, de l'augmentation du nombre de demandeurs et, d'autre part, de l'allongement de la durée moyenne d'hébergement.

⁴¹ Non-compris les nuitées dues à la prolongation de la Wanteraktioun décidée suite à la pandémie de Covid-19

⁴² Rapports d'activités des organismes en 2013 et 2020.

Figure 5 : Evolution du nombre de nuitées entre 2013 et 2020 (période hivernale incluse)



Sources : Enquête Evaluation Finale 2021 complétée par les rapports d'activités des organismes de 2013 à 2020

Note de lecture : La courbe rouge indique la tendance de l'évolution

Note d'information : l'extension de l'activité de la Wanteraktioun en 2019 et 2020 n'a pas été prise en compte, afin de conserver la même base de comparaison.

En effet, la durée moyenne d'hébergement à la Wanteraktioun est passée de 29 nuitées en moyenne par personne en 2013/2014 à 37 nuitées par personne en 2019/2020. Au cours de la période hivernale 2013/2014⁴³, la Wanteraktioun avait hébergé 824 personnes au foyer de nuit pour un total de 13.204 nuitées⁴⁴. Près de sept ans plus tard, en 2019/2020, 784 personnes différentes ont été hébergées pour un total de 16.299 nuitées⁴⁵. Le nombre de personnes hébergées est inférieur, mais le nombre moyen de nuitées par personne est passé de 16 lors de l'hiver 2013/2014 à 20 pour l'hiver 2019/2020.

Cet allongement de la durée d'hébergement est également observé par les autres centres d'accueil d'urgence. Ainsi, la durée moyenne d'hébergement à Abrisud est passée de 36 jours en 2013 à 66 en 2020. La durée moyenne d'hébergement s'est accrue de près de 20 jours au Centre Ulysse sur la même période. La plupart des acteurs, sans forcément disposer de données statistiques, relèvent également une prolongation de la durée d'hébergement. Celle-ci peut se mesurer en mois dans quelques centres d'accueil d'urgence. Cette hausse du nombre moyen de nuitées par personne découle structurellement du manque de logements permettant le passage des personnes accueillies en urgence par des organismes ou dans des logements indépendants leur garantissant une plus grande stabilité.

⁴³ Entre le 1^{er} décembre 2013 et le 31 mars 2014.

⁴⁴ Rapports d'activités CARITAS, 2014 et 2020.

⁴⁵ Rapports d'activités relatifs à la Wanteraktioun (2015, 2021).

En ce qui concerne le taux d'occupation des lits d'accueil d'urgence, les organismes actifs dans le domaine font état d'une saturation des lits d'accueil d'urgence. En 2020, le taux moyen d'occupation atteint 85% pour le Centre Ulysse⁴⁶, 84% pour l'abri Nuetswaach L'Espoir⁴⁷, ainsi que pour le Nightshelter de la Croix Rouge⁴⁸ et 73% pour le Foyer Abrigado⁴⁹. Ce taux d'occupation atteint parfois les 100% comme le déclare, par exemple, Abrisud⁵⁰. De même, les structures d'accueil pour femmes, dont celles gérées par l'association Femmes en Détresse, font également état d'une saturation régulière avec un manque réel d'hébergements d'urgence.

De manière plus générale, les données collectées par l'enquête réalisée auprès des acteurs, ainsi que les données issues des rapports d'activités disponibles confirment un taux d'occupation très élevé dans les structures d'accueil d'urgence. Globalement, les taux d'occupation des lits d'accueil d'urgence oscillent entre 75 et 95% en moyenne (cf. graphique 6). Cependant, les centres d'accueil d'urgence sont rarement tous saturés en même temps, laissant ainsi des possibilités d'hébergements d'urgence. En effet, le taux d'occupation des lits d'accueil d'urgence est à nuancer selon deux principaux types de variations :

- Variations inter et intra annuelles ;
- Variations structurelles.

❖ Variations inter et intra annuelles

En ce qui concerne les variations inter et intra annuelles, le Centre Ulysse est relativement illustratif. En effet, le taux d'occupation moyen des lits était de 93% en 2013, puis il a atteint un maximum de 97% en 2017 avant de retomber à 81% en 2020⁵¹. Par rapport aux variations intra annuelles ou saisonnières, le Centre Ulysse témoigne, là aussi, du phénomène. Ce dernier a relevé un taux d'occupation de 67% lors de la période estivale 2020, contre 90% au cours de l'hiver 2019. La période hivernale tend à accentuer le nombre de demandeurs du fait des conditions météorologiques. Mais cette variation saisonnière provient également de la venue de travailleurs saisonniers issus, selon les acteurs impliqués, des pays nouvellement intégrés à l'Union Européenne et de pays tiers. Le Nightshelter exemplifie également cette situation, mais de manière inverse. En effet, ce centre a enregistré un taux d'occupation plus faible en hiver (84%) qu'en été (90%) au cours de l'année 2019/2020. Une partie des personnes habituellement hébergées au Nightshelter trouve refuge à la Wanteraktioun pendant la période hivernale, puis sollicite de nouveau le centre au printemps. Cette situation induit une saturation du Nightshelter qui déclare ne pas être en capacité d'accueillir toutes les personnes qui se présentent chaque soir à partir du début du printemps. Ce phénomène a été confirmé par

⁴⁶ Rapport d'activités Caritas 2020 (https://www.caritas.lu/sites/default/files/rapport_dactivites_cas_2020-final-signé.pdf).

⁴⁷ Rapport d'activités Caritas 2020 (https://www.caritas.lu/sites/default/files/rapport_dactivites_cas_2020-final-signé.pdf).

⁴⁸ Rapport d'activités de la Croix-Rouge Luxembourgeoise 2020 (https://issuu.com/croix-rouge_luxembourgeoise/docs/croix-rouge-en-chiffres-2020_070721).

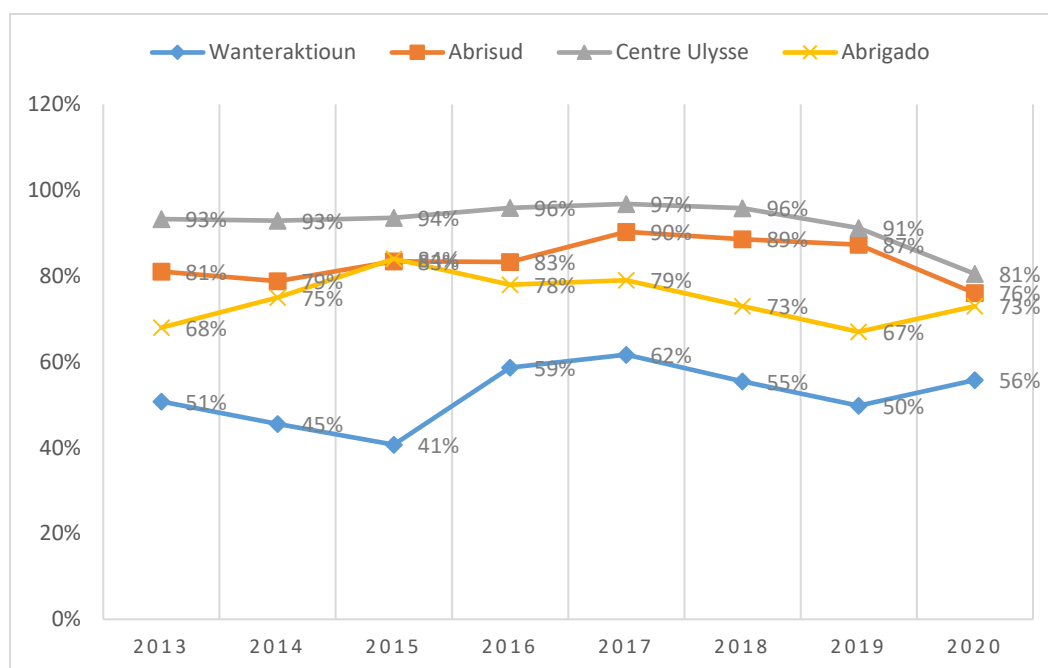
⁴⁹ Rapports d'activités Caritas 2020, Enquête Evaluation Finale 2021.

⁵⁰ Entretien individuel dans le cadre de l'évaluation finale externe.

⁵¹ Rapport d'activités 2019, MIFIGR (<https://cae.public.lu/dam-assets/fr/publications/2019-rapport-activite-mfamigr.pdf>).

plusieurs acteurs consultés lors des entretiens individuels sans qu'ils soient en capacité de fournir des données précises.

Figure 6 : Evolution du taux moyen d'occupation des lits d'accueil d'urgence entre 2013 et 2020 (période hivernale incluse)



Sources : Enquête Evaluation Finale 2021

Note : Seule les données disponibles sur l'ensemble de la période ont pu être exploitées. Par ailleurs, La prolongation de l'activité de la Wanteraktioun au-delà de la période hivernale en 2020 n'a pas été prise en compte, afin de conserver la même base de comparaison.

❖ Variations structurelles

Ces variations saisonnières révéleraient alors un manque de lits d'accueil d'urgence pour répondre à l'ensemble des demandes, quelle que soit la situation. Toutefois, cette saturation des centres découlerait d'un obstacle structurel. Plus précisément, il s'agirait plus d'un problème de répartition des hébergés entre les différents centres d'accueil d'urgence que d'un manque de lits d'accueil d'urgence à l'échelle du pays.

En effet, si certains centres d'accueil sont saturés et ne peuvent répondre à toutes les demandes, la Wanteraktioun, par exemple, utilise rarement toute sa capacité d'hébergement. Celle-ci déclare un taux d'occupation moyen annuel de 56%⁵² en 2020 et le pic moyen le plus fort a été enregistré en 2017 (62%). En revanche, l'Abrigado comme le Foyer Ulysse ou encore Femmes en Détresse enregistrent des taux d'occupation moyens nettement supérieurs révélant une situation de saturation. L'exemple du Nightshelter, présenté précédemment, confirme également cet écart entre les centres. Cela tiendrait, selon les acteurs interviewés, des modalités d'accueil (restriction en fonction de la disponibilité de droits sociaux), des conditions d'accueil (promiscuité dans des chambres collectives), ainsi que d'une violence latente (peur des vols et des agressions). Toutefois, ces écarts découleraient également de la non

⁵² Source : Enquête Evaluation Finale 2021

substantialité des lits entre les centres d'accueil (un hébergement peut être adapté pour un homme mais pas pour une femme, pour une personne seule mais pas pour une famille, pour une personne avec des problèmes de santé mais par pour une personne sans problèmes de santé, etc.).

d) Décentralisation des lits d'accueil d'urgence

La décentralisation des lits d'accueil d'urgence a pour objectif de désengorger les quartiers de la Gare et de Bonnevoie à Luxembourg-Ville, où se concentrent la majorité des lits d'accueil d'urgence. Cette démarche repose sur l'implication directe ou indirecte des communes, des offices sociaux et des autres acteurs actifs dans le domaine du sans-abrisme.

En 2013, les lits d'accueil d'urgence étaient concentrés pour 87% à Luxembourg-Ville. Lors de l'évaluation intermédiaire, la situation s'était fortement rééquilibrée avec 55% des lits d'accueil localisés à Luxembourg Ville et 45% dans les autres communes du pays, plus précisément à Sandweiler (*cf.* figure 7 ci-après). En effet, ce rééquilibrage est principalement imputable à la délocalisation de la Wanteraktioun sur le territoire de cette dernière commune en 2015.

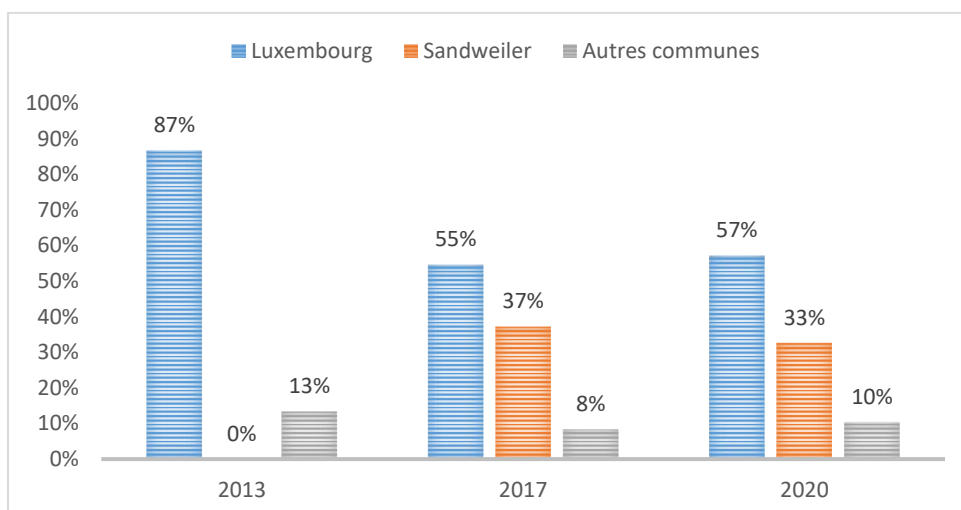
En 2020, une légère tendance à la concentration des lits d'urgence à Luxembourg Ville est observée. Près de 57% des lits d'accueil d'urgence se retrouvent en Ville contre 43% dans d'autres communes⁵³. Cette tendance observée entre 2017 et 2020 laisserait penser que le processus engagé ne s'est pas poursuivi depuis le transfert de la Wanteraktioun.

En effet, exceptée la délocalisation de la Wanteraktioun, il semble qu'aucune autre initiative n'a abouti au cours de la période. L'offre de lits d'accueil d'urgence s'est peu, voire pas développée dans la majorité des communes. Parmi les communes actives, cette offre est restée relativement constante, notamment à Esch-sur-Alzette avec Abrisud et dans quelques communes⁵⁴. D'autres communes, comme Walferdange, ont accueilli les initiatives des acteurs.

⁵³ Rapports d'activités des acteurs 2013 – 2020.

⁵⁴ Source: enquête "Evaluation finale"

Figure 7 : Décentralisation des lits d'accueil d'urgence entre 2013 et 2020



Sources : Enquête Evaluation Finale 2021 complétée par les rapports d'activités des organismes de 2013, 2017 et 2020.

La plupart des acteurs sont conscients des effets néfastes induits par la concentration des hébergements sur le territoire de la capitale et initient des actions. A titre d'exemple, l'Abrigado a engagé depuis plusieurs années une réflexion pour délocaliser des lits d'accueil d'urgence, afin de réduire le regroupement de personnes devant le centre Ulysse. Plusieurs sites sont explorés pour l'accueil de petites unités qui pourraient se mettre en place dans les communes d'Ettelbruck, Troisvierges et Wiltz.

Toutefois, la problématique évoquée par les acteurs tient plus de la concentration que de la décentralisation, c'est-à-dire diminuer le nombre de personnes accueillies dans les centres d'accueil d'urgence. Cette approche conduit au développement d'autres structures, de taille plus modeste, visant à désengorger les centres actuels. Mais cette dynamique se localise plus fréquemment sur le territoire de Luxembourg Ville, telle que le projet d'un centre d'accueil pour familles développé par la Croix-Rouge luxembourgeoise, que sur des communes périphériques, voire les centres régionaux et les plus petites communes du pays.

e) L'implication des acteurs

Le développement des lits d'accueil d'urgence est, selon les termes de la stratégie nationale, de la responsabilité de trois groupes d'acteurs sous l'égide du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, à savoir :

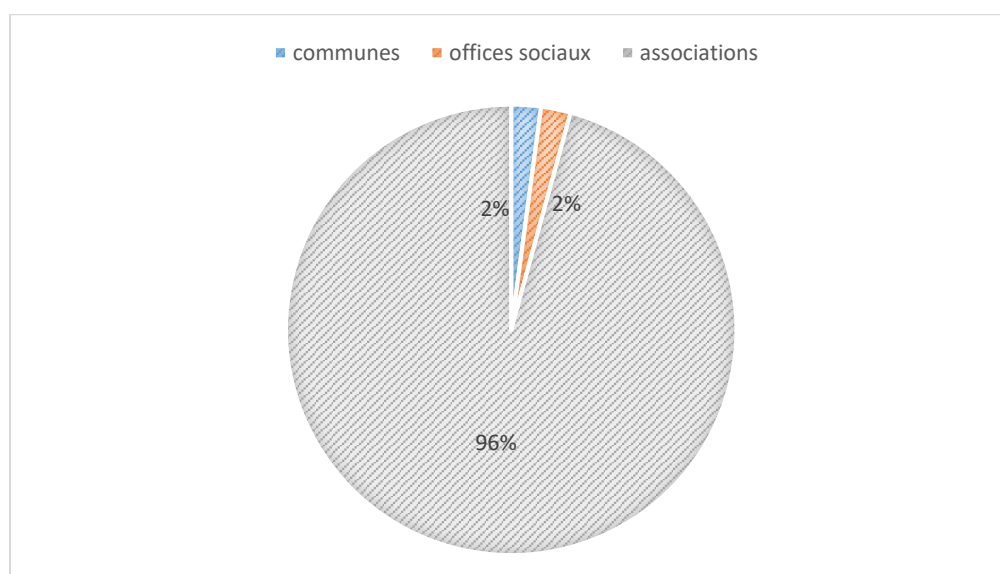
- Les communes ;
- Les offices sociaux ;
- Et les associations.

En ce qui concerne les communes, près de deux tiers de celles qui ont participé à l'évaluation ont indiqué qu'elles ne sont pas concernées par cette action de la stratégie visant à développer l'offre de lits d'accueil d'urgence. Ces communes déclarent ne pas avoir identifié de personnes en détresse sur leur territoire.

De ce fait, les communes dans ce cas de figure n'ont pas, ou peu, créé de lits d'accueil d'urgence. Elles se trouvent ainsi techniquement dans l'incapacité de répondre directement à une situation d'urgence, mais pallient cette situation en trouvant des places d'hébergement d'urgence dans des hôtels, des campings ou des locations de vacances. Les personnes en situation de sans-abrisme bénéficient alors d'un bon qui leur permet d'être logées dans l'attente de trouver une solution plus pérenne avec les offices sociaux ou les associations. De même, ces communes recourent également aux services des associations actives dans le domaine, en particulier la Wanteraktioun (WAK) pendant la période hivernale.

L'implication des communes dépend intimement de leur degré d'urbanisation. En effet, les communes qui ne se sentent pas concernées sont majoritairement de petites communes rurales. En revanche, les communes urbaines se sont concrètement impliquées et contribuent, parfois fortement, à la lutte contre le sans-abrisme. Cette situation était déjà relevée lors de l'évaluation intermédiaire et semble avoir peu évolué entre temps. Néanmoins, plusieurs communes ont pris des initiatives afin de disposer de lits d'accueil d'urgence : les villes de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette, d'Ettelbruck, de Differdange, mais également des communes plus petites soutiennent et contribuent à l'offre de lits d'accueil d'urgence. Les villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette ont d'ailleurs développé leur propre stratégie. Il est à noter que Luxembourg-Ville dispose de 93 lits d'accueil d'urgence et s'est dotée d'un observatoire social depuis le 6 juillet 2020, dont l'objectif principal est d'offrir un support d'aide à la décision en collectant des données et en établissant des indicateurs et des analyses sectorielles.

Figure 8 : Répartition des lits d'accueil d'urgence par types d'acteur en 2020



Sources : Rapports d'activités des organismes 2020, Enquête Evaluation Finale 2021

Quant aux offices sociaux mis en place par la loi du 18 décembre 2009, ils disposent rarement de lits d'accueil d'urgence, comme dans le canton de Redange, et procèdent fréquemment de façon similaire aux communes pour les situations d'urgence. Ils interviennent souvent en complément des communes, notamment les plus petites, qui ne disposent pas de la capacité à assurer cette tâche. Cette situation tient à plusieurs raisons dont les plus fondamentales découlent de la définition de leur mission et des moyens dont ils disposent. Par ailleurs, certains acteurs ont déclaré qu'il est politiquement et techniquement délicat pour les communes et les offices sociaux de disposer de logements d'urgence libres, alors que le manque de logements se fait ressentir. Au final, l'essentiel de l'offre de lits d'accueil d'urgence est resté l'apanage des associations. Parmi celles-ci, trois groupes se distinguaient :

- Les structures d'urgence fonctionnant une partie de l'année :
 - Wanteraktioun avec 250 lits.

- Les structures d'urgence fonctionnant sur l'année :
 - Haltes de nuit :
 - Nuetswaach L'Espoir avec 15 lits⁵⁵ ;
 - Nightshelter avec 11 lits⁵⁶ ;
 - Centres d'accueil d'urgence :
 - Centre Ulysse avec 66 lits⁴⁷ ;
 - Abrisud avec 18 lits⁵⁷.

- Les structures d'urgence spécialisées sur différents champs d'action :
 - Destinées aux femmes :
 - Fraenhaus pour les femmes en détresse avec 38 lits ;
 - MaCou pour les jeunes femmes en détresse avec 27 lits ;
 - Maison Paula Bové pour les femmes en détresse avec 30 lits ;
 - Maison Paula Bové, foyer maternel avec 16 lits ;
 - Maison Sichem pour femmes en détresse avec 12 lits ;
 - Maison Sichem, maison maternelle : 22 lits ;
 - Maison Edith Stein pour les femmes en détresse avec 17 lits ;

⁵⁵ City, magazine officielle de la Ville de Luxembourg, Oct. 2021
(https://www.vdl.lu/sites/default/files/media/magazine/City_CITY2021_10-BD.pdf)

⁵⁶ City, magazine officielle de la Ville de Luxembourg, Oct. 2021
(https://www.vdl.lu/sites/default/files/media/magazine/City_CITY2021_10-BD.pdf)

⁵⁷ Ville d'Esch-sur-Alzette, Rapport d'activité 2020, https://administration.esch.lu/wp-content/uploads/sites/2/2021/07/Rapport-dactivite-2020_.pdf

- Foyer Sud Fraen a Nout pour les femmes en détresse avec 22 lits ;
- Abrigado pour les personnes dépendantes avec 42 lits ;
- Destinées aux familles :
 - Obenthalt pour les familles avec 36 lits ;
 - Moulin d'Eydt pour les familles avec 56 lits ;
- Destinées à d'autres publics :
 - Etape 21 pour les jeunes de 18 à 26 ans avec 10 lits ;
 - ActTogether pour hommes victimes de violence⁵⁸ avec 14 lits.

Ces structures sont complétées par les services de rue qui vont à la rencontre de personnes en détresse dans la rue en dehors des heures d'ouverture normale de la majorité des autres structures, ainsi que par plusieurs structures de jour qui proposent un espace d'accueil durant la journée et offrent aux personnes sans-abri un temps de récupération et différents services : repas, douche, contact social.

e) Contraintes et limites de l'action

L'offre de lits d'accueil d'urgence s'est accrue et diversifiée pendant la durée d'application de la stratégie nationale grâce à plusieurs initiatives. Parmi celles qui ont été recensées, l'initiative la plus intéressante est sans doute la création de deux foyers de nuits : « Nightshelter » et « Nuetswaach », qui proposent un hébergement d'urgence à des personnes vivant dans la rue ou se trouvant inopinément sans logement. Ces initiatives constituent une nouvelle forme d'accueil de nuit sans conditions, afin de répondre à une demande identifiée à laquelle les structures existantes ne pouvaient répondre faute de lits, d'une part, et des modalités d'accès nécessitant de disposer de droits sociaux, d'autre part.

Le premier foyer : « Nightshelter », a été créé en avril 2017 par la Croix Rouge luxembourgeoise. Implanté dans le quartier de la Gare à Luxembourg-Ville, ce foyer bas seuil offre 11 lits, avec une plage d'ouverture de 21h30 à 7h00, tous les jours. Le second foyer : « Nuetswaach L'Espoir », a été ouvert en mai 2017 à l'initiative de Caritas Accueil et Solidarité. Il se situe dans le quartier de Bonnevoie de la Ville de Luxembourg et propose 10 lits d'accueil d'urgence et un lit réservé pour le Streetwork (une structure complémentaire a également été mise en œuvre en 2021 pour l'accueil de 8 femmes sans-abri).

La mise en œuvre de lits d'accueil d'urgence décentralisés soulève une dimension politique et deux problèmes techniques majeurs pour les communes.

Du point de vue politique, l'implication des communes s'est posée dès la mise en œuvre de la stratégie. Les entretiens réalisés font ressortir le fait que les communes n'ont pas été impliquées, selon leurs attentes, à l'élaboration de la stratégie, ni à sa

⁵⁸ Infomann

mise en œuvre. Par ailleurs, la majorité des communes a déclaré ne pas être concernées par le phénomène du sans-abrisme. Enfin, les communes qui souhaitent s'impliquer ou qui sont sollicitées sont confrontées à la nécessité de trouver un équilibre entre le développement de lits d'accueil d'urgence et la quiétude de la population résidente.

En ce qui concerne les aspects techniques, les communes les plus petites ne disposent pas des moyens humains et financiers pour développer une offre. Les offices sociaux constituent leur point d'appui privilégié. Cependant, leur champ de compétence est limité et les moyens humains et financiers sont insuffisants pour une mise en œuvre effective d'une politique de décentralisation des lits d'accueil d'urgence.

Les associations actives dans le domaine rencontrent également des problèmes techniques à la délocalisation. Le premier écueil tient à la disponibilité d'un bâtiment pour des questions de sécurité ou tout simplement pour la modification de l'usage du bâti par rapport aux Plans d'Aménagement Généraux. A cela s'ajoutent la disponibilité de personnel pour la réalisation des projets et, surtout, la mise en place de l'accompagnement nécessaire. La gestion de centres délocalisés nécessite des moyens spécifiques pour accompagner la décentralisation.

La décentralisation des lits d'accueil d'urgence se pose également en termes d'organisation territoriale. Les individus reviennent sur le centre, car les administrations se localisent toutes à Luxembourg-Ville. Les personnes hébergées ne souhaitent pas s'éloigner de Luxembourg-Ville, malgré la gratuité des transports publics, arguant de l'éloignement des services administratifs, des lieux d'activités, d'emplois. Quelques acteurs ont rapporté à ce sujet que des hébergés trouvaient également un intérêt à rester à Luxembourg-Ville ou dans un centre urbain important pour des raisons personnelles, telles que la possibilité d'activités illicites.

Par rapport à l'offre de lits d'accueil, l'augmentation du nombre de lits d'accueil d'urgence est un fait incontestable. Cependant, le nombre de lits reste insuffisant selon les acteurs. Cette observation est notamment exprimée par les acteurs ne proposant pas d'hébergements. 23% des communes ayant participé à l'enquête déclarent manquer de lits d'accueil d'urgence et 9% des associations concernées. En revanche, 75% des offices sociaux déclarent manquer d'hébergements. Aussi, une mesure précise et régulière de l'occupation et des disponibilités serait nécessaire pour évaluer les besoins réels, notamment pendant la période hivernale. Par ailleurs, le manque de lits d'accueil serait aussi dû à l'allongement de la durée d'hébergement dans les structures d'accueil. Les hébergements d'urgence permettent une mise à l'abri, supposée temporaire, qui en réalité, faute de sortie vers un logement, pérennise la précarité et n'offre pas de protection des droits au logement, à la vie privée, à l'inclusion. La problématique sur ce point tient plus à la difficulté de trouver une structure relais ou des logements permettant d'offrir une résidence stable aux personnes hébergées en urgence. Le marché privé demeure inaccessible pour les personnes considérées. Quant au parc de logements abordables, le manque de disponibilité constitue un goulet d'étranglement qui ralentit, voire bloque, la rotation des personnes hébergées dans le parc d'hébergement d'urgence, selon les résultats des entretiens conduits avec les organismes actifs dans le domaine du sans-abrisme.

Enfin, il est à noter que les personnes présentent des profils nouveaux : la proportion d'individus présentant des pathologies psychiques, voire psychiatriques, ainsi que des problèmes de dépendance rend la tâche difficile pour les associations encadrant l'accueil d'urgence. L'évolution du public hébergé nécessiterait un accueil adapté et accompagné qui pourrait trouver une solution par un renforcement de la coopération entre les différentes institutions. Parmi ces profils, subsistent des personnes dont les comportements génèrent des tensions et se traduisent par des vols, des violences dans les centres d'accueil et dans leur voisinage. Ajoutons également la situation des femmes et leurs enfants qui ont subi de la violence physique, psychologique et/ou sexuelle, ainsi que les femmes victimes de la prostitution et/ou de la traite des êtres humains. Ces personnes dans des situations précaires risquent d'être oubliées en temps de crise.

Pour conclure, quelques acteurs s'interrogent sur la notion de décentralisation. La problématique de fond serait plus de procéder à une déconcentration, c'est-à-dire, d'une part, de limiter la taille des centres d'accueil d'urgence et, d'autre part, de disperser les unités d'accueil dans un périmètre étendu autour de la Ville de Luxembourg en coordination avec d'autres communes.

Par ailleurs, trois défis majeurs sont énoncés par les acteurs intervenant dans le domaine de l'accueil d'urgence, à savoir :

- L'engorgement des centres d'accueil d'urgence ;
- L'évolution des publics hébergés par les centres d'accueil d'urgence ;
- La configuration des centres d'accueil d'urgence.

En ce qui concerne le premier défi majeur, les acteurs ont fortement insisté sur le manque de lits d'urgence pour les personnes sans-abri. Plus précisément, les centres d'accueil d'urgence subissent un engorgement du fait de l'augmentation du nombre de demandeurs et, surtout, de l'absence de rotation au niveau des lits comme cela avait déjà été relevé lors de l'évaluation intermédiaire en 2017. En effet, les personnes hébergées dans les centres d'accueil d'urgence tendent à rester de plus en plus longtemps dans ces structures à défaut de pouvoir accéder à une structure d'accueil temporaire ou à un logement pour une durée limitée. L'accès à un logement pérenne est, quant à lui, encore plus improbable pour ce public par défaut de logements disponibles correspondant à leurs ressources financières. Cette problématique rejoint le manque de logements au Grand-Duché, plus particulièrement de logements « abordables » ou « sociaux ».

Le second défi évoqué par les acteurs ayant participé à l'enquête et aux entretiens concerne l'adaptabilité des centres d'accueil face à la diversité et l'évolution des situations des personnes hébergées. Tout d'abord, trois troubles médicaux caractérisant fréquemment les personnes sans-abri sont en cause : les maladies chroniques, la dépendance à l'alcool ou à des drogues et les problèmes psychiatriques ou mentaux. Ces trois troubles interpellent différemment les centres d'accueil d'urgence selon l'âge des personnes accueillies. La question des plus âgés est également un fait. Cela soulève le problème du vieillissement. Dans ce contexte, les structures d'accueil d'urgence se trouvent démunies et ne sont plus en capacité de gérer ces nouveaux profils. Parallèlement, les structures destinées aux seniors ou

les structures médicalisées ne sont pas adaptées pour accueillir ce public. Une formation des intervenants, le développement de coopérations et d'accords entre les structures, voire le transfert de savoir-faire, pourraient répondre, en partie, à ces nouvelles situations.

Pour ce qui est des personnes sans-abri plus jeunes, plus spécifiquement les adultes âgés entre 18 et 24 ans, un nombre de plus en plus important parmi ceux qui sollicitent un accueil d'urgence présentent des troubles psychiatriques fréquemment conjugués à un problème de dépendance à des substances. Les structures d'accueil d'urgence tentent de pallier ce problème, mais elles ne disposent pas toujours des compétences requises. L'appel aux unités psychiatriques, par exemple, constitue une réponse, mais ces dernières ne sont pas à même de pouvoir accueillir et gérer ces jeunes adultes en souffrance en parallèle de leurs patients habituels.

Le dernier défi relatif à la configuration même des structures d'accueil d'urgence soulève deux difficultés. La première est relative à la diversité des publics hébergés par rapport aux conditions d'accueil. Tout d'abord, la majorité des structures d'urgence proposent un hébergement sous forme de chambres collectives. Cette situation rend difficile la cohabitation de personnes présentant des profils extrêmement variés, allant d'un jeune adulte un peu perdu à un homme âgé vivant dans la rue depuis des années en passant par un migrant en transit. La gestion de ces profils opposés est également délicate du fait qu'elle nécessite une forte implication sur la résolution des conflits, plutôt que l'accompagnement des personnes. De plus, la diversité des profils nécessite de faire appel à un éventail de compétences : linguistiques, médicales, psychiatriques, dont ne peuvent disposer les centres d'accueil d'urgence. L'appel à des ressources extérieures s'avère délicat voire impossible en raison des capacités de ces mêmes ressources externes et de leur inadaptation à pouvoir accueillir ce type de public parallèlement aux personnes habituellement reçues. Cette situation exacerbe les tensions parmi les individus les plus vulnérables. De plus, elle conduit une part des personnes sans-abri à refuser un hébergement dans une structure d'accueil. Ces derniers optent pour d'autres solutions, telles que le squat ou la rue. Certaines personnes sans-abri s'éloignent des centres, de la ville, pour disposer d'un espace calme pour la nuit, dans des communes comme par exemple Strassen.

Cette situation est particulièrement aiguë dans les centres disposant de capacité importante d'accueil, tels que le Foyer Ulysse ou à la Wanteraktioun. Par ailleurs, elles tendent à s'exporter en dehors de murs des centres d'accueil. Ce phénomène s'illustre par des troubles devant et à proximité des centres, voir également l'attraction d'un public non hébergé qui va accentuer l'exaspération du voisinage.

II.2.1.3. Perceptions de l'action par les bénéficiaires

L'offre d'accueil d'urgence s'est développée, mais il restait à déterminer si elle répondait à la demande, aux attentes des bénéficiaires. Aussi, il a été procédé à des interviews individuels et collectifs dans le but de collecter la perception des bénéficiaires.

Les structures d'accueil d'urgence sont considérées comme des « structures bas seuil ». Cette terminologie regroupe un large éventail de structures proposant des

conditions d'hébergement et des services variés. En terme d'hébergement, les personnes peuvent être logées dans des dortoirs, des chambres à plusieurs ou, plus rarement, disposer d'une chambre individuelle. En ce qui concerne les services connexes proposés, il existe, là aussi, une relative diversité. Certains centres proposent uniquement un accueil de nuit, alors que d'autres sont à même de proposer un accueil constant et une procédure d'accompagnement.

Les personnes accueillies sollicitent un hébergement d'elle-même ou par l'intermédiaire d'une structure, telle que le Streetwork, qui les accompagne dans leur démarche. Leur motivation première est de disposer d'un toit pour la nuit, voire, dans la mesure du possible, pour une période plus longue. Les bénéficiaires du foyer peuvent également profiter de différentes aides fournies par les assistants sociaux, comme par exemple une gestion financière, une aide pour la demande du REVIS, pour la recherche d'un logement ou pour établir le contact avec une autre association. Ces services sont proposés en complémentarité. Ils visent à apporter tout le soutien nécessaire dans toutes les démarches que les personnes veulent engager, par exemple la recherche d'une place en thérapie ou d'autres services de logement ou de lits d'urgence ou encore en étant accompagnées lors de rendez-vous. Même si ces services ne leur donnent que du soutien, des aides et des informations et non un hébergement, la satisfaction des clients est visible dans cette citation d'un bénéficiaire : « *celui-ci est un service, il est unique. Il n'existe pas non plus un service où je me sens plus à l'aise qu'ici, que chez eux. Parce que c'est ouvert ici, c'est... comme un chez-soi en fait* ».

Indépendamment des services connexes, disposer d'un hébergement sur une plus longue durée, voire un logement stable, est l'objectif de la majorité des personnes. Cependant, ce vœu nécessitera de nombreuses démarches et plusieurs années d'attente, sauf exception. Ce besoin de stabilité, fréquemment exprimé, est essentiel pour quitter la rue. Cela tient à la quiétude, à la possibilité de disposer du temps pour la réflexion, pour se projeter dans le futur.

Toutefois, les hébergements d'urgence ne sont pas en capacité de répondre à ce besoin et d'apporter la stabilité souhaitée, ne serait-ce du simple fait de disposer d'une adresse de domiciliation pour permettre les démarches administratives et professionnelles.

D'une part, les personnes hébergées perçoivent ces structures négativement. Cela provient, en particulier, des mauvaises expériences qu'elles ont pu y vivre comme en témoignent les déclarations de plusieurs personnes. A titre d'exemple, l'une rapporte qu'avant de venir dans un logement communautaire, elle ne savait pas où elle allait trouver une place et elle avait « *très peur de devoir aller dans un foyer d'urgence ou quelque chose comme ça, parce que j'en ai pas entendu de bonnes choses, qu'il y a beaucoup de personnes qui consomment de l'alcool et des drogues et en fait je ne voulais pas entrer dans un tel lieu* » (B6). Un autre bénéficiaire déclare préférer dormir dans la rue car les agressions et les vols sont fréquents. De même, il exprime une répulsion par rapport aux autres hébergés : « *alors tu es assis dans un dortoir avec je ne sais pas combien de personnes- pardon- qui ne sont pas lavés, qui puent. Alors tu es mieux quelque part dehors- ok, tu n'as pas de lit, mais... mieux que d'être assis à l'intérieur de ça* ». D'autre part, les personnes sont également obligées de prévenir le

personnel si elles ne vont pas passer la nuit au foyer ; si une personne n'est pas là pendant la nuit et ne l'a pas indiqué, la chambre est libérée pour une autre personne.

Enfin, la problématique tient aussi à la difficulté de disposer d'un logement dans le futur. Les personnes interviewées individuellement aimeraient quitter le foyer et trouver un logement individuel pour être de nouveau indépendantes ou une structure spécialisée qui leur permette de suivre une thérapie, de traiter une dépendance. Cependant, le manque de logements pérennes adaptés à leurs conditions de ressources, ainsi que le manque de place dans des structures spécialisées ne leur permettent pas d'envisager une solution concrète, stable pour l'avenir. Une personne dit qu'elle se « *bat maintenant semaine par semaine* » pour trouver un lit dans la halte de nuit jusqu'à ce que sa demande pour un logement social soit approuvée. Deux autres personnes sans-abri veulent d'abord trouver une place de thérapie pour faire un sevrage avant de s'occuper d'un logement et d'un travail.

II.2.1.4. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Créer une base de données partagée	Collecte des données Disposition de données fiables aux fins d'analyses : profils selon l'âge, le genre et les situations de vie Mesure de l'offre et de la demande Adaptation de la stratégie et des mesures/ actions en fonction des problématiques
Développer et diversifier les hébergements	Satisfaction de la demande Adaptation des hébergements à la demande
Investir dans la formation des intervenants	Amélioration de la coopération entre les acteurs Accroissement des compétences des intervenants Amélioration de la prise en charge des bénéficiaires
Renforcer la décentralisation	Implication de tous les acteurs Facilitation de l'émergence de petites structures Déconcentration

b) Présentation détaillée des recommandations

En termes de recommandations, de multiples propositions ont été énoncées par les acteurs au cours de l'enquête. Parmi celles-ci, quatre actions peuvent être considérées comme structurantes :

- Créer une base de données partagée ;
- Développer et diversifier les hébergements ;
- Investir dans la formation des intervenants ;
- Renforcer la décentralisation.

❖ **Créer une base de données partagée**

La première proposition émanant des acteurs consisterait à dénombrer les personnes sans-abri et distinguer leurs profils selon l'âge, le genre et la spécificité de leurs besoins. Cette analyse doit être effectuée régulièrement afin d'affiner les réponses à apporter et de les adapter dans le temps. La mise en œuvre ne peut que reposer sur une implication de l'ensemble des organismes impliqués sur le sujet. Elle nécessite

également l'implication des communes, au moins via les offices sociaux, ainsi que des ministères. La participation des différents acteurs devrait permettre l'établissement de définitions communes et une sélection d'indicateurs de mesure et d'analyse du phénomène, afin de faire ressortir les axes devant être adaptés, renforcés. Sur ces fondements, une collecte annuelle de données pourrait être envisagée en prenant appui sur l'ensemble des structures. Celle-ci pourrait être conçue en parallèle des rapports d'activités réalisés annuellement par les différentes structures. Ces dernières communiqueraient alors les données statistiques et leurs principales observations à un organisme centralisateur qui pourrait établir un état des lieux.

Les données ainsi collectées et les analyses en découlant permettront, tout d'abord, de quantifier les besoins en hébergements d'urgence, ainsi qu'en logements. La distinction entre hébergement et logement découle du fait qu'une part des individus sans-abri nécessite un accompagnement dans un centre d'hébergement, afin, entre autres, de développer un projet, et qu'une autre part pourrait intégrer directement un logement indépendant selon les acteurs.

❖ **Développer et diversifier les hébergements**

Par rapport à la deuxième recommandation inhérente à l'offre de logements pour un public sans ressources financières ou avec des ressources insuffisantes au regard des loyers proposés sur le marché privé, l'augmentation du nombre d'hébergements répondrait à deux objectifs complémentaires. Le premier est d'assurer une option de sortie pour les personnes qui se trouvent à la fin de leur parcours de « réinsertion ». Le second est de donner la possibilité aux personnes ne nécessitant pas un accompagnement intensif d'accéder directement à un logement sans stagner dans un centre d'accueil d'urgence ou un logement pour une durée temporaire. La combinaison de ces deux actions permettra de redonner de la fluidité à l'accueil d'urgence grâce à l'augmentation de la rotation qui en découlera.

❖ **Investir dans la formation des intervenants**

Les compétences des intervenants en charge de l'accompagnement des populations présentant des problèmes de santé (troubles mentaux, comportementaux, alcoolisme, etc.) et d'addiction aux substances illicites sont un enjeu de taille. Ainsi pour répondre aux besoins de ces publics, il s'avère important qu'il y ait une adéquation entre la vocation d'un centre et les compétences des intervenants. Cela peut passer par des formations et transferts de savoir-faire, des recrutements ou des partenariats entre acteurs permettant de mettre à disposition des compétences.

❖ **Renforcer la décentralisation**

La dernière recommandation, fréquemment formulée par les acteurs de terrain, vise une poursuite de la décentralisation des hébergements. Celle-ci permettrait, d'une part, de déployer les centres dans différentes communes et, d'autre, de répartir les individus à travers tout le pays. Ce dernier point induit une limitation de la taille des centres d'hébergement d'urgence.

II.2.2. Objectif 2 – Action 2 : Aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme

II.2.2.1. Cadre d'analyse et objectifs de l'action

La loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille a mis l'accent sur la prévention, la prise en charge précoce, diversifiée et coordonnée des situations de détresse qui peuvent concerner les enfants et leurs familles. Elle cible prioritairement l'aide individuelle aux enfants, aux adolescents, aux jeunes adultes et familles en détresse.

Cette nouvelle loi mise sur la coopération de l'entourage de l'enfant, sur les ressources des parents ou responsables légaux pour diminuer le danger pour l'enfant ou le jeune et pour le protéger contre la négligence ou la maltraitance.

Parallèlement, cinq actions spécifiques ont été arrêtées dans le cadre du Pacte pour la Jeunesse 2012-2014⁵⁹, pour améliorer l'aide individuelle aux enfants, aux adolescents et aux jeunes adultes (champ d'action 3, objectif 6). Le but étant de prévenir toute situation de sans-abrisme d'un mineur, ce pacte exigeait également de prévoir des structures permettant un accueil et un accompagnement d'urgence adapté aux besoins des mineurs à la rue.

Le refuge « Péitrusshaus » faisait partie des objectifs et a ouvert officiellement en mars 2012. Initié par le MIFIGR (anciennement MIFA), ce refuge a été mis en œuvre avec la Ville de Luxembourg et confié en gestion à l'association Solidarités Jeunes. Son objectif est de répondre, entre autres, aux besoins d'hébergement d'urgence des mineurs.

Lors de l'élaboration de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, il a été prévu de dresser un premier bilan des activités, afin d'en évaluer l'impact par rapport aux attentes. Ce premier bilan a été effectué lors de l'évaluation intermédiaire conduite en 2017 et il convient à la clôture du plan stratégique de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement d'effectuer un nouvel état des lieux. Cette démarche intègre également les structures d'hébergement pour mineurs qui auraient éventuellement été mises en œuvre par d'autres acteurs.

⁵⁹ Pacte Jeunesse (<https://sante.public.lu/fr/publications/p/pacte-jeunesse-2012-2014/index.html>).

II.2.2.2. Réalisation des objectifs de l'action

a) Données clés

	2013	2017	2020
Nombre de lits d'accueil	10*	10*	10
Nombre de personnes différentes accueillies	90*	89*	74*
Nombre de nuitées moyen	7*	7*	8*

Source : Enquête Evaluation Finale 2021, * Rapports d'activités 2013, 2017 et 2020

b) Résultats de l'enquête

Parmi les dix-huit associations ayant répondu à la partie du questionnaire relative à l'aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme, seules trois associations déclarent fournir un hébergement aux enfants et aux jeunes de moins de 18 ans en détresse et/ou en situation de sans-abrisme. Ces trois associations proposent également des lits d'accueil d'urgence pour le public ciblé. En ce qui concerne celles qui ne fournissent pas d'hébergements aux mineurs, la principale raison exprimée est qu'elles ne se sentent pas concernées (60%).

Sept associations sur treize ont déclaré être en réseau avec d'autres organismes ou institutions pour assurer la prise en charge des enfants et des jeunes de moins de 18 ans en détresse et/ou en situation de sans-abrisme. Il s'agit essentiellement d'organismes publics, tels que les offices sociaux, les services SEPAS, la police, Impuls, Haus13, le Streetwork, les foyers d'accueil, le Péitrusshaus ou encore l'Office National de l'Enfance.

Aucune des associations ayant participé à l'enquête n'a déclaré planifier un projet d'hébergements pour mineurs et ce pour la même raison que précédemment, à savoir que la majorité d'entre-elles ne sont pas concernées. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucun projet n'a été engagé. En effet, plusieurs acteurs se sont investis sur ce sujet, comme par exemple Télös Asbl qui a mis en oeuvre le projet d'hébergement « Adelfia », ouvert en octobre 2021. Ce projet est destiné à accueillir 4 mineurs issus de fratries de constellations différentes dans un cadre familial avec un accompagnement intensif⁶⁰. Par ailleurs, la Fondation Pro Familia a reçu un agrément le 1^{er} mai 2021 pour le projet « Haus Balzeng » avec une capacité d'accueil de 4 places⁶¹.

⁶⁰ Télös (<https://telos.lu/adelfia>).

⁶¹ Pro Familia (<https://www.profamilia.lu/Contact-2.html>).

Tableau 14 : Résultats de l'enquête pour les associations concernant l'objectif 2, action 2

	N	%
Hébergement pour Associations enfants et jeunes de moins de 18 ans en détresse		
Oui	3	17
Non	15	83
Total	18	100
Raisons si pas d'hébergement pour enfants et jeunes de moins de 18 ans en détresse		
Non concerné	9	60
Pas de demande	0	0
Manque de personnel encadrant	4	27
Manque de moyens financiers	3	20
Manque d'outils, d'accompagnement	3	20
Autres raisons	4	27
Lits d'accueil d'urgence pour enfants et jeunes de moins de 18 ans en détresse ou sans-abrisme		
Oui	3	25
Non	9	75
Total	12	100
Coopération avec d'autres organismes pour assurer la prise en charge des enfants et jeunes de moins de 18 ans en détresse et/ou situation de sans-abrisme		
Oui	7	54
Non	6	46
Total	13	100
Coopération avec d'autres organismes		
ministères	1	14
organismes publics	6	86
organismes privés	2	29
Planification d'un projet d'hébergements pour les enfants et jeunes de moins de 18 ans en détresse et/ou en situation de sans-abrisme		
Oui	0	0
Non	13	100
Total	13	100
Raison si pas de planification de projet d'hébergements		
Non concerné	9	69
Pas de demande	2	15
Manque de personnel encadrant	0	0
Manque de moyens financiers	2	15
Manque d'outils, d'accompagnement	0	0
Autres raisons	1	8

Source : Enquête Evaluation Finale 2021

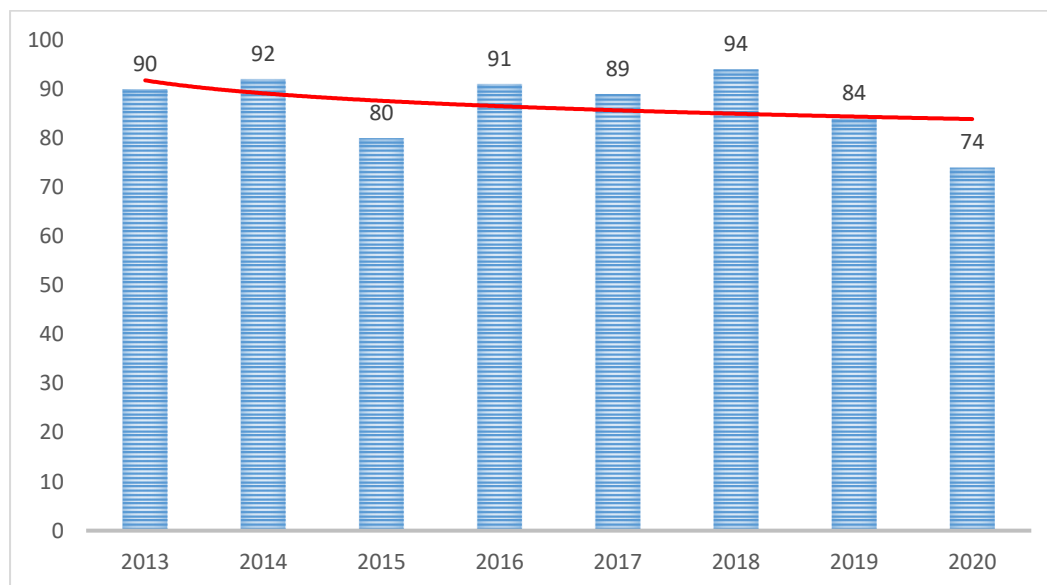
❖ Caractéristiques et activités du Péitrusshaus

La mise en œuvre du Péitrusshaus était l'objectif prioritaire de cette action de la stratégie. Créé en 2012, ce refuge est la première structure d'accueil d'urgence pour des mineurs de 12 à 18 ans créée au Luxembourg. Son objectif est d'offrir aux jeunes en situation de crise un accompagnement, mais surtout la possibilité d'être hébergés pour une durée définie de cinq à dix jours ouvrables, renouvelable une fois à la propre demande des jeunes.

Ce refuge se distingue ainsi des autres centres d'accueil qui travaillent sous mandat et dans la durée en ciblant ses interventions sur l'urgence et la gestion de crise. Ouvert toute l'année, 24 heures sur 24, l'hébergement est destiné à tous les mineurs, que ceux-ci disposent ou non de droits sociaux, qu'ils soient luxembourgeois, européens ou issus de pays tiers. Le principe est de ne laisser aucun mineur à la rue. La seule contrainte tient à leur minorité, à savoir qu'il est nécessaire d'informer les parents ou le tuteur légal de la personne, voire à défaut les forces de police ; le Péitrusshaus intervient alors en tant que médiateur entre le mineur et son représentant légal.

En 2013, 90 jeunes avaient été accueillis et 15 autres étaient revenus au refuge afin de bénéficier d'un nouveau soutien. Sept ans plus tard, en 2020, le Péitrusshaus a hébergé 74 mineurs différents et rejeté 89 demandes qui émanaient en majorité de jeunes adultes (18-21 ans). A cela s'ajoute également la demande d'un enfant de moins de 12 ans qui a été orienté vers un service plus adapté.

Figure 9 : Évolution du nombre de mineurs hébergés entre 2013 et 2020



Source : Enquête Evaluation Finale 2021

Note de lecture : La courbe rouge indique la tendance de l'évolution

Le nombre de mineurs accueillis fluctue d'une année à l'autre avec une variation allant de 80 à 94 jeunes hébergés. Une forte inflexion est relevée en 2020. Elle découlerait, selon les acteurs, de l'impact du Sars-Cov-2 qui a, notamment, fortement réduit les déplacements. La courbe de tendance du nombre de mineurs hébergés indique, quant

à elle, une tendance à une légère diminution entre 2013 et 2020, malgré les variations annuelles et indépendamment de la particularité de l'année 2020 (cf. figure précédente). Paradoxalement, les intervenants du Péitrusshaus ont le sentiment d'une augmentation de la demande. Cela tient vraisemblablement à un accroissement des sollicitations de la part de jeunes adultes et à un allongement significatif de la durée moyenne d'hébergement qui est passée de 7,3 jours en 2013 à 11,9 en 2020.

En ce qui concerne la population hébergée, elle reste majoritairement féminine, même si un léger rééquilibrage en faveur des garçons s'est opéré au cours de la période. En 2020, 54% des mineurs hébergés sont filles⁶², contre 58% en 2013. La répartition par âge reste, quant à elle, constante, avec une majorité de jeunes âgés de 16 (34%) et 17 ans (27%).

Près de 56% des mineurs hébergés au Péitrusshaus proviennent de chez l'un de leurs parents, 18% d'une famille recomposée et 15% d'une famille « traditionnelle ». Par ailleurs, 35 % avaient un dossier au tribunal de la jeunesse⁶³. En 2013, les motifs qui les ont conduits à solliciter le Péitrusshaus sont pour la majorité d'entre eux liés à un conflit familial, voire à des violences psychiques ou physiques, qui les conduisent à fuguer ou à être exclus du domicile familial. Certains ont un passé institutionnel ou en risque de placement (psychiatrie, foyers). Un nombre limité de mineurs provient également de squats ou de la rue. En 2020, 46% des mineurs s'adressent au Péitrusshaus pour des problèmes de conflits familiaux, plus fréquents pour ceux vivant au sein de familles monoparentales. 26% ont subi des violences physiques ou psychiques, 19% se heurtent à des troubles physiques ou psychiques de leur entourage ou sont sources de ces troubles, enfin 8% sont en situation d'errance⁶⁴. Les autres cas expriment des problèmes d'exploitation, d'ordre juridique ou de scolarisation, voire de logement. Sur ce sujet, les intervenants font remarquer une augmentation des cas culturels où des jeunes filles sont rejetées par leur famille pour une question d'honneur.

Il est également à noter que les services parallèles au Péitrusshaus contribuent fortement à l'identification des problèmes rencontrés par les mineurs. Le milieu scolaire est un révélateur des troubles pour 23% des cas, suivi par le secteur psychosocial pour 29%, le secteur judiciaire (18%) et la famille elle-même (13%) selon les données du Péitrusshaus.

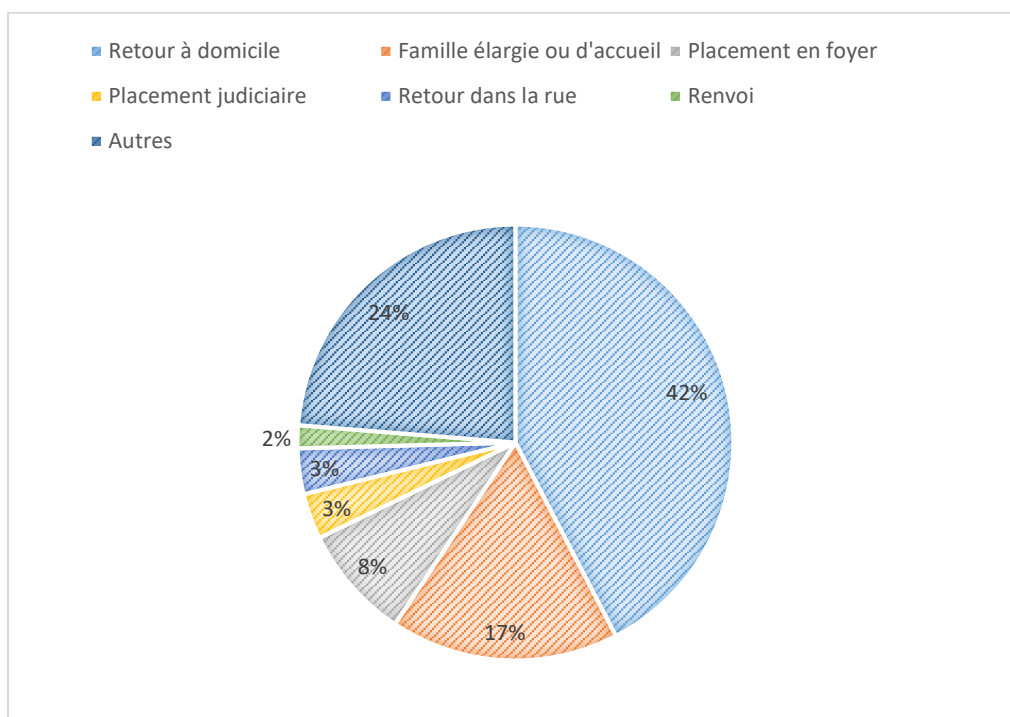
Par rapport à l'hébergement, la rotation est relativement rapide. L'objet reste bien d'accueillir dans l'urgence les mineurs et de trouver dans des délais courts la solution optimale. Pour cela, le Péitrusshaus travaille principalement avec les familles. Après 7 à 11 jours au Péitrusshaus, l'hébergement est suivi pour 42% des cas par un retour au domicile familial ou dans une famille d'accueil. Près de 17% sont transférés dans une structure d'accueil adaptée à leur situation, comme par exemple un foyer (8%) comme le Jongenheem ou un logement encadré (3%). Enfin, 24% trouvent d'autres options sans précision.

⁶² Rapport d'activité Solina, 2020 (<https://www.solina.lu/app/uploads/2021/07/RA-Peitrusshaus-2020.pdf>).

⁶³ Rapport d'activités Solina, 2013.

⁶⁴ Rapport d'activité Péitrusshaus, 2020.

Figure 10 : Solutions trouvées après l'hébergement par le Péitrusshaus



Source : Rapport d'activités Péitrusshaus 2020

En termes de développement, une extension de l'unité existante ne semble pas pertinente car les moyens actuels permettent de répondre aux sollicitations. En revanche, le développement d'une antenne, voire d'un refuge d'urgence de petite dimension, dans le Nord du pays, constituerait une réponse adéquate en regard de l'augmentation du nombre de demandes de mineurs originaires du Nord du pays.

❖ Forces et faiblesses du Péitrusshaus

Le Refuge Péitrusshaus est un dispositif qui complète les quatre actions mises en œuvre dès 2012 en faveur des mineurs, dont le Sacclly destiné aux lycéens de 13 à 18 ans en détresse qui ont besoin d'un soutien scolaire et familial intensif, ainsi que la mise en place de logements encadrés au niveau local en partenariat avec les communes.

En ce qui concerne l'action du Péitrusshaus, elle répond aux missions qui lui ont été confiées en offrant un accueil et un hébergement, le jour même si besoin, aux jeunes de 12 à 17 ans compris. Entre 2013 et 2020, 694 mineurs ont été hébergés. De même, 196 mineurs se sont à nouveau manifestés au cours de la période après leur sortie du refuge. Parmi ces derniers, certains mineurs reviennent régulièrement auprès du Péitrusshaus.

Le Péitrusshaus ne signale pas de problèmes majeurs en terme de logistique. Les 10 places dont il dispose sont rarement toutes occupées selon les déclarations de l'établissement. La durée limitée du séjour permet en effet de répondre à toutes les demandes. Dans le cas exceptionnel où le refuge serait saturé, des solutions ont été

mises en œuvre avec d'autres organismes, afin qu'aucun mineur en situation de crise ne se trouve dans la rue. En effet, la qualité et la réactivité des interventions du Péitrusshaus découlent, entre autres, d'une collaboration active avec les différents intervenants auprès des mineurs en détresse. Plus précisément, le Péitrusshaus est en relation avec l'Office National de l'Enfance (ONE), le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, le parquet, le tribunal de la jeunesse et des tutelles, les services de police, le Centre psycho-social et d'accompagnement scolaire (SePAS), ainsi qu'avec d'autres structures associatives telles que le Streetwork et la Meederchershaus. Le cas échéant, il est fait appel à des structures spécifiques, telles que les internats socio-éducatifs de *Dreiborn* et de *Schrassig* du Centre Socio-Éducatif de l'État. A propos des collaborations mises en place, l'accointance avec l'ONE a permis, entre autres, de développer une batterie d'outils complémentaires, dont Haus13 et Impuls, permettant un traitement ambulatoire pour accompagner au mieux les mineurs en détresse. Ces actions ont contribué à diminuer le nombre de mineurs en situation de précarité, notamment des jeunes en décrochage scolaire, sans revenu, voire endettés.

Au-delà de ce tableau idyllique, il est également à noter que le Péitrusshaus rencontre plus de difficultés à trouver une option de sortie pour certaines catégories de mineurs accueillis en raison de l'indisponibilité d'un parc de logements accessibles.

Par ailleurs, le Péitrusshaus déborde de son champ de compétence primitivement arrêté avec des sollicitations émanant d'enfants et de jeunes adultes. En ce qui concerne les rares sollicitations par des enfants de moins de 12 ans, le processus conduit systématiquement à un signalement aux forces de police suivi d'une orientation vers les services idoines. En revanche, le nombre de sollicitations de la part de jeunes adultes, âgés de 18 à 21, est de plus en plus élevé. Le Péitrusshaus a pris en charge ces jeunes adultes via le service ambulatoire mis en œuvre avec Solina. Toutefois, la création d'un centre d'accueil dédié aux jeunes adultes en détresse serait une nécessité. Reste à évaluer le nombre de jeunes adultes concernés et les options parallèles déjà existantes.

En outre, trois faiblesses sont à relever :

- Contrôle de l'âge

Le contrôle de l'âge des mineurs tel que prévu notamment par le monitoring mis en place avec la Ville de Luxembourg n'est pas toujours réalisable. D'une part, le Péitrusshaus n'insiste pas systématiquement pour disposer des papiers d'identité des personnes et, d'autre part, les individus en situation de crise ou en détresse ne disposent pas toujours de papiers d'identité.

- Hétérogénéité du public

Le Péitrusshaus se trouve confronté à forte hétérogénéité des profils et des motifs ayant conduit les mineurs nécessitant une aide d'urgence. Les hébergés sont aussi bien des mineurs présentant des problèmes familiaux graves, que des mineurs ayant commis des violences ou des infractions. Le public hébergé comprend également des mineurs affichant une personnalité psychopathologique ou avec des problèmes de toxicomanie. Les équipes en fonction ne sont pas nécessairement formées pour affronter toute la diversité

des situations. Cette situation interpelle quant à la nécessité de renforcer les liens entre le Péitrusshaus et des services spécialisés existants, moyennant une adaptation pour un accueil strictement réservé aux mineurs.

- Evolution du public.

Les organismes actifs dans le domaine du sans-abrisme relèvent une augmentation de jeunes gens originaires de pays tiers. Cette évolution soulève deux difficultés : 1) L'équipe du Péitrusshaus intervient dans 9 langues différentes, cependant la diversité des demandeurs nécessite de faire appel à des services de traduction ; 2) Une part des mineurs non accompagnés originaires de pays tiers refuse de s'inscrire dans le processus de protection internationale. Les associations œuvrant sur le terrain déclarent qu'il s'agit fréquemment de jeunes gens qui sont sur le sol européen depuis plusieurs années et qui errent de pays en pays. La Croix-Rouge luxembourgeoise et la Fondation maison de la porte ouverte (FMPO) ont inauguré deux nouveaux foyers pour mineurs non-accompagnés demandeurs de protection internationale à Luxembourg et à Strassen. Cependant, trouver une solution à long terme semble insoluble à une échelle strictement nationale.

Toujours en ce qui concerne l'évolution du public accueilli, le nombre de jeunes filles mineures violentées ou agressées, sans négliger les points d'achoppement culturels, est en recrudescence. La situation nécessiterait une réflexion spécifique quant à un renforcement des structures d'accueil pour ce public.

Indépendamment des activités du Péitrusshaus, plusieurs acteurs non impliqués auprès des mineurs estiment les mesures actuelles insuffisantes. Ces acteurs prennent régulièrement en charge temporairement des mineurs en détresse, car ces derniers s'adressent indifféremment aux communes, aux offices sociaux ou à des associations, telles que la Croix-Rouge, sans nécessairement avoir le réflexe du Péitrusshaus. Certains, par méconnaissance ou pour des raisons personnelles, comme une dépendance, se réfugient auprès de différents services, voire auprès de structures bas seuil comme le Nightshelter qui ne sont pas adaptées à leur âge et à leur situation. Quelle que soit la multiplicité des raisons, une amélioration de la communication par la sensibilisation et la mise en réseaux des acteurs non concernés par le sujet - communes, offices sociaux et associations - permettrait une prise de connaissance des processus et des réponses à apporter aux jeunes mineurs.

Enfin, les acteurs non impliqués auprès des mineurs signalent trois natures de manquements. Ceux-ci concernent la durée des procédures, le manque de places pour l'accueil et la diversité de l'offre.

- Durée des procédures

Les organismes recevant des demandes de mineurs ne sont pas habilités et n'ont pas toujours les compétences pour y répondre. Dans ce cadre, ces organismes font état de la longueur des procédures pour la prise en charge des mineurs en détresse. Certaines structures, telles que le CNDS, prennent contact directement avec la famille, afin de trouver une solution optimale.

D'autres organismes s'adressent directement au Bistrot Social quand les mineurs concernés sont en état de dépendance, bien que ces actions ne rentrent pas dans leurs champs de compétence compte tenu de l'âge et de la fragilité du public considéré.

- **Manque de places pour l'accueil**
Parmi les acteurs sollicités par des mineurs, certains relèvent un manque de places disponibles au Péitrusshaus pour l'accueil de mineurs. Les cas de jeunes mineures sont exposés. Celles-ci se sont rapprochées de leur établissement scolaire ou de la cellule Oxygène car les huit places d'urgence proposées par l'ONE n'étaient pas disponibles. Concrètement, il est délicat de déterminer si cette situation est un fait avéré ou découle des spécificités et des problèmes des mineures concernées.
- **Diversité de l'offre**
Les mêmes acteurs que précédemment estiment également que la prise en charge devrait pouvoir se diversifier, afin d'être plus adaptée aux situations. Parmi les adaptations souhaitées, la création d'une structure adaptée aux jeunes errants pourrait être préconisée. Le cas de jeunes filles agressées sexuellement exigerait d'assurer une séparation stricte entre la victime et l'auteur, soit une évolution du cadre législatif et de sa mise en œuvre.

c) Autres hébergements pour les enfants en situation de détresse ou de sans-abrisme

Parallèlement au Péitrusshaus, plusieurs acteurs participent à l'hébergement d'enfants et de jeunes en détresse ou sans-abri. Le développement d'accueil a été mis en œuvre en collaboration avec le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) et l'Office National de l'Enfance (ONE). Ces hébergements se concrétisent par une offre diversifiée pour répondre à différentes situations que ce soit via les internats⁶⁵, les instituts de nuit, les villages d'enfants, les familles d'accueil ou les logements encadrés (SLEMO). Les statistiques de l'ONE permettent de distinguer les principaux types d'hébergement et le nombre d'enfants et de jeunes accueillis ou placés en institutions ou en familles d'accueil. Ces données permettent d'observer une offre importante et une relative constance du nombre d'enfants et de jeunes hébergés.

⁶⁵ 902 places disponibles en 2020 (<https://men.public.lu/dam-assets/fr/aide-assistance/aide-enfance/03-aide-cadre-non-familial/liste-internats.pdf>).

Tableau 15 : Nombre d'enfants et jeunes accueillis ou placés en institutions ou en familles d'accueil entre 2013 et 2020

Accueil résidentiel		Personnes accueillies		
		2013	2017	2020
Accueil institutionnel	Centres classiques	na	489	403
	Centres d'urgence	na	38	44
	CSEE	na	77	48
	MEE / AITIA	na	-	61
	Instituts spécialisés	na	44	37
	Mineurs non accompagnés	na	63	60
Accueil en famille	Familles d'accueil	na	500	497
	Accueil individualisé	na	40	25
Autres accueils	SLEMO	na	257	320
Total			1508	1495

Source : MENJE (<https://men.public.lu/fr/themes-transversaux/statistiques-et-analyses.html>)

Le recensement et l'ordonnancement des structures aidant les enfants et jeunes sont délicats à mettre en œuvre par rapport aux notions de sans-abrisme et de détresse. En effet, la notion de sans-abri est relativement concevable, à savoir qu'elle recouvre une personne sans toit, sans protection du monde extérieur. En revanche, celle de détresse est sensiblement plus délicate à exprimer, car elle englobe aussi bien une tension familiale, un problème de logement ou un trouble psychologique. Les différents cas exigent un secours prompt, mais l'urgence des situations est appréciée différemment selon les acteurs. En outre, l'âge des individus concernés nécessite des précautions et le suivi d'une procédure impliquant, en particulier, les familles, ainsi que l'ONE.

Afin de rester cohérent avec le champ d'intervention du Péitrusshaus, seuls les acteurs proposant un hébergement d'urgence ont été considérés. En 2020, cinq structures sont en capacité de proposer 83 places d'hébergement ont été identifiées :

- Etape 21 de la Wunnéngshëllef (10 places)⁶⁶ ;
- Foyer BEO de Caritas Jeunes et Familles (10 places)⁶⁷ ;
- Foyer Obenthalt d'Inter-Actions (32 places)⁶⁸ ;
- AUSC de la Fondation Maison de la Porte Ouverte (21 places)⁶⁹
- AUSC de la Fondation Pro Familia (10 places)⁷⁰.

⁶⁶ Etape 21 (<https://www.wunnengshellef.lu/etape21>).

⁶⁷ Caritas (<https://www.caritas.lu/service/foyer-daccueil-durgence>).

⁶⁸ Inter-Actions (https://inter-actions.lu/type_portfolio/le-foyer-obenthalt/).

⁶⁹ Accueil urgent en situation de crise psychosociale aiguë (<https://fmpo.lu/services/fadep>).

⁷⁰ Accueil urgent en situation de crise psychosociale aiguë (<https://www.profamilia.lu/CENTRES+D+ACCUEIL+POUR+ENFANTS.html>).

Les hébergements proposés par Inter-Actions et la Fondation Maison de la Porte Ouverte ne sont, toutefois, pas destinés exclusivement aux jeunes adultes en détresse. Cependant, d'autres organismes proposent près de 296 hébergements temporaires (volontaires ou par voie judiciaire) en accord avec l'ONE. Ces hébergements constituent une première étape du parcours d'insertion des jeunes. Ils ont pour objet de leur permettre de surmonter un moment difficile, une rupture dans leur environnement social et familial. Ils leur proposent un cadre de vie structuré et adapté à leurs besoins. L'objectif est de mettre en place un projet d'autonomisation validé par l'ONE. Les démarches s'effectuent en étroite collaboration avec les parents, les différents acteurs sociaux locaux, régionaux et nationaux (assistants sociaux, SCAS, SPOS, inspecteurs et professeurs des structures d'enseignement, responsables des Maisons Relais, etc.).

Tableau 16 : Autres organismes proposant un hébergement pour les enfants et jeunes en situation de détresse en 2020

Organismes	Structures	Places
ARCUS	Formida Wunnen	13
	Kannerhaus Fouhren	12
Caritas Jeunes et Familles	Yakari	9
	Kirykou	9
	Taboo Jokers	9
	Esperanza	6
	Paikia	8
Centre socio-éducatif de l'Etat	Dreiborn	20
	Schrassig	
Croix-Rouge luxembourgeoise	Norbert Ensich (CANE)	40
Fondation Kannerschlass	Foyer Demian	-
	Foyer Miro	-
	Foyer Janosh	-
Solidarité Jeunes asbl (Solina)	Ermesinde	8
	Lannejhang	8
	Vivo	10
	Noemie	8
	Esch	8
	NeiEsch	8
	Weyer	8
	Nala	4
SOS Kannerduerf	Sacclly	12
	Maison Cales	9
	Foyer Leir	9
	Grooljer Haus	6
	Groupes de vie	77
Télos éducation	Adelfia	4
Total		296

Source : MENJE (<https://men.public.lu/fr/aide-assistance/aide-enfance/03-aide-cadre-non-familial.html> & <https://www.kannerduerf.lu/en>) & Rapport d'activités 2020 des associations

Ces organismes d'hébergement pour mineurs sont complétés par une gamme ouverte de services relatifs tant au suivi de la scolarisation, qu'à l'accompagnement psychique, social ou éducatif. Là aussi, le travail engagé est réalisé en collaboration avec les parents dans la mesure du possible, ainsi qu'avec les acteurs du secteur socio-éducatif, l'Office National de l'Enfance (ONE) et, le cas échéant, le tribunal de la jeunesse et les instances judiciaires. La prise en charge des mineurs s'effectue également *via* les placements en famille d'accueil qui interviennent pour l'accompagnement continu, la médiation et l'encadrement dans le cas de relations complexes entre enfant, famille d'accueil et parents biologiques.

Enfin, ne sont pas comptabilisés les internats, tel que le Kannerhaiser de la fondation ARCUS (138 places).

II.2.2.3. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Assurer l'accompagnement des mineurs au-delà de leur majorité	Insertion au-delà de 18 ans Réduction des échecs
Développer de nouveaux centres décentralisés	Disposition du nombre d'hébergements nécessaires Adaptation de l'offre à l'évolution des profils
Renforcer les partenariats	Mise en réseau des compétences Structuration de l'offre par rapport à la demande

b) Présentation détaillée des recommandations

Considérant les observations précédentes, il conviendrait de décliner les recommandations relatives aux mineurs sur trois axes relativement corrélés.

❖ **Assurer l'accompagnement des mineurs au-delà de leur majorité**

L'accompagnement des mineurs s'inscrit dans la perspective qu'ils disposent de l'encadrement adéquat dès lors qu'ils quittent le centre d'accueil, plus particulièrement à leur majorité. Cependant, la disponibilité de structures n'est pas toujours en adéquation avec les besoins. Aussi, il conviendrait d'améliorer l'accompagnement des mineurs au-delà de 18 ans en développant de nouveaux types d'accueil en coordination avec les acteurs concernés. Cela pourrait se concrétiser par une

extension du champ d'action des acteurs concernés, accompagnée par le renforcement des partenariats. Par ailleurs, l'offre d'hébergement pour ce public doit être augmentée.

❖ **Développer de nouveaux centres décentralisés**

Le besoin de lits d'accueil d'urgence supplémentaires a été fréquemment exprimé par les acteurs. Agrandir le Péitrusshaus ne serait pas la solution optimale, selon les acteurs, car cela engendrerait de nouvelles difficultés liées à la concentration d'individus. En revanche, l'essor de centres d'accueil d'urgence décentralisés paraît, pour les acteurs, plus pertinent.

Dans le cadre du développement d'autres centres d'accueil, une diversification des modalités d'hébergement et des accompagnements permettrait de répondre à l'évolution des profils des mineurs. Envisager de nouvelles structures seraient une réponse dans certains cas, telles que pour les jeunes filles mineures. Pour d'autres situations, le développement de passerelles entre organismes et institutions serait une réponse plus efficace, notamment en ce qui concerne les problèmes de dépendances.

❖ **Renforcer les partenariats**

Face aux défis liés à l'évolution des situations des mineurs et à l'adéquation de la disponibilité et des compétences des acteurs, le renforcement des partenariats sur des thématiques précises, comme notamment le harcèlement, la dépendance, la culture, semblerait plus efficace afin de trouver les réponses les plus appropriées, en particulier par rapport aux besoins d'accueils dans des structures d'urgence.

Cette action fait écho à l'action 3 de l'objectif 2 concernant les jeunes adultes. En effet, l'évaluation intermédiaire avait déjà relevé que les demandes de jeunes adultes (18 à 24 ans) auprès des organismes pour mineurs s'accroissent d'année en année. Elles nécessiteraient d'envisager une structure d'urgence qui soit dévolue aux jeunes adultes en lien avec les capacités d'hébergement des autres structures collectives, ainsi que des logements collectifs et individuels.

II.2.3. Objectif 2 - Action 3 : Projets pilotes dans les communes pour jeunes en situation de sans-abrisme

II.2.3.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action

Le passage entre la vie familiale et l'autonomie est relativement complexe pour les jeunes adultes compte tenu, entre autres, des prix du marché immobilier au Luxembourg. Pourtant, l'accès à un logement est primordial dans la prise d'autonomie des jeunes adultes, qu'ils soient étudiants, travailleurs ou en recherche d'un emploi. Ce besoin de logement est encore plus essentiel pour ceux qui se trouvent en situation de sans-abrisme, d'où l'accent de la stratégie nationale sur le développement de logements accompagnés pour les jeunes adultes sans-abri.

Dans ce contexte, la présente analyse se concentre sur une population spécifique, à savoir les jeunes adultes, soit les personnes âgées entre 18 à 30 ans inclus, qui sont dépourvues de logement ou en situation de précarité. En outre, le champ d'investigation cible les projets pilotes de logements encadrés pour la population cible. Par ailleurs, la stratégie avait pour objectif d'encourager les communes et les acteurs investis sur ce champ d'action à aménager des structures de logements encadrés. Aussi, l'analyse inclut les actions qui se seront appuyées sur l'exemple des structures de logements encadrés, telles que La Main tendue à Pétange et Betreit Wunnen fir Jonk Leit à Hespérange⁷¹. Enfin, il s'agit également d'observer si la mise en réseau des acteurs, telle que souhaitée par la stratégie, a permis de créer des synergies précieuses.

L'action 3 de l'objectif 2 de la stratégie vise la création de logements encadrés pour les jeunes adultes sans-abri. La mise en œuvre de cette action est prévue selon deux termes : s'inspirer des actions déjà mises en œuvre, favoriser la coopération entre organismes et communes pour leur mise en œuvre.

Le développement de cette action, initialement prévu sous l'égide du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, a été transféré au Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE).

Pour évaluer l'état de réalisation de cette action, les indicateurs suivants ont été définis dans le document de la stratégie nationale :

- Nombre de projets pilotes pour jeunes adultes en situation de sans-abrisme dans les communes ;
- Nombre d'unités de logement et d'appartements disponibles ;
- Taux d'occupation des unités de logement et des appartements.

⁷¹Jonk Leit (<https://www.sej-hesper.lu/v4.0/index.php/fr/bw-home-fr-fr#:~:text=La%20structure%20%C2%AB%20Betreit%20Wunnen%20fir,structures%2C%20soit%20sont%20sans%20abri>).

II.2.3.2. Réalisation des objectifs de l'action

a) Données clés

	2013	2017	2020
Nombre de projets pilotes	na	27	31
Nombre d'unités de logement	na	230	384
Taux d'occupation moyen	na	95 à 100 %	95 à 100 %

b) Analyse de l'action

L'analyse de l'action se décompose en trois parties permettant de présenter, tout d'abord, les résultats de l'enquête concernant les projets pilotes de logements pour jeunes adultes, puis les limites de l'action dues aux différentes définitions utilisées et, enfin, les nouveaux projets initiés.

❖ **Résultat de l'enquête concernant les projets pilotes de logements pour jeunes adultes**

L'encadrement des jeunes adultes en situation de sans-abrisme, voire de précarité, est une préoccupation ancienne du Gouvernement, ainsi que des associations intervenant dans ce domaine. La stratégie nationale 2013-2020 en a fait l'une des priorités gouvernementales. Ainsi, un groupe de travail regroupant le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, le Ministère de la Famille et de l'Intégration et le Ministère du Logement s'est mis en place dès 2014 avec pour mission d'identifier les besoins et de proposer des mesures pour développer l'offre et faciliter l'accès au logement. Cette collaboration interministérielle prévoyait plusieurs actions parmi lesquelles l'augmentation de l'offre de logements pour les jeunes. Dans ce contexte, le groupe de travail a identifié cinq projets parmi 27 actions envisageables, dont le projet « Jugendwunnen » de la Nordstadjugend asbl et le projet « Al Schoul » à Bergem (commune de Mondercange) portant création de 83 nouveaux logements pour jeunes adultes.

En 2017, l'évaluation intermédiaire de l'application de la stratégie nationale contre le sans-abrisme 2013-2020 (Sorvillo, 2017) avait permis de réaliser une recension des projets existants et planifiés, par l'intermédiaire d'un questionnaire envoyé à un total de 102 communes et 14 structures du secteur de l'aide aux jeunes et de l'aide au logement pour adultes. Le décompte recensait 27 projets portés par huit acteurs pour un total de 230 hébergements.

En 2021, la même démarche d'enquête a été engagée auprès des communes dans le cadre de l'évaluation finale externe. Parmi les 102 communes, 15 ont répondu aux questions relatives aux projets pilotes d'hébergement encadré pour jeunes adultes. Sur les 15 répondants, aucun n'a déclaré s'être investi sur un projet pilote pour

l'hébergement de jeunes adultes sans-abri. Les raisons principales qui ont été évoquées étaient l'absence de demande (60%) ou le fait qu'ils n'étaient pas concernés par le phénomène (40%). De même, 4 communes sur les 15 participantes ont indiqué un manque de moyens humains, d'outils et d'accompagnement. Enfin, une seule commune a déclaré envisager un projet pour les jeunes adultes en situation de sans-abrisme.

Tableau 17 : Résultat de l'enquête concernant l'offre de logements encadrés sous forme de projets pilotes pour les jeunes adultes

Communes		
	n	%
Logements sous forme de projet pilote pour le logement de jeunes adultes		
Oui	0	0
Non	15	100
Total	15	100
Raisons si pas de logements sous forme de projet pilote		
Non concerné	6	40.0
Pas de demande	9	60.0
Manque de personnel encadrant	4	26.7
Manque de moyens financiers	2	13.3
Manque d'outils, d'accompagnement	4	26.7
Autres raisons	4	26.7
Nouveau projet envisagé pour les jeunes en situation de sans abrisme		
Oui	1	12.5
Non	7	87.5
Total	8	100

Source : Enquête Evaluation finale, 2021

En ce qui concerne les acteurs, l'approche se fonde sur les travaux réalisés lors de l'évaluation intermédiaire complétés par la collecte de données réalisée pour l'évaluation finale à partir des entretiens et des rapports d'activité des organismes. Au final, les organismes impliqués disposaient de 384 hébergements en 2020, ce qui représente une hausse de 67% du nombre de logements depuis l'évaluation intermédiaire. Cette augmentation provient principalement de l'aboutissement de 15 projets déjà planifiés en 2017, ainsi que de l'extension de projets préexistants, notamment sous l'impulsion de la Wunnéngshellef, de la Croix-Rouge luxembourgeoise ou, encore, de Solina Solidarité Jeunes. Seuls quatre nouveaux projets pilotes ont été lancés entre 2017 et 2020, tels que la maison Weyrig. Cette évolution du nombre de projets confirme les observations des acteurs. Plus

précisément, ces derniers ont observé un investissement important au début de la stratégie qui s'est ensuite ralenti au cours du temps.

Tableau 18 : Offres de logements pour les jeunes adultes en 2020

Localité	Organisme responsable	Nombre de lits
Alzingen	SOS Kannerduerf	2
Bascharage	Solidarité Jeunes	1
Beaufort	Croix-Rouge	5
Beggen	SOS Kannerduerf	3
Belvaux	Solidarité Jeunes – Motiv-action	11
Bertrange	Croix-Rouge	4
Bettembourg	Solidarité Jeunes	8
Contern	Croix-Rouge	1
Differdange	Croix-Rouge	9
	Solidarité Jeunes	7
	Wunnéngshellef	3
Dudelange	Croix-Rouge	7
Esch-sur-Alzette	Solidarité Jeunes	17
	Wunnéngshellef	15
	SOS Kannerduerf	2
	Ville d'Esch (résidence Diva)	11
Ettelbrück	Nordstadjugend	14
Eisenborn	SNJ	13
Hesperange	Jugendwunnen Hesper	13
	Arcus	14
Lorentzweiler	Croix-Rouge	3
Luxembourg Ville	Solidarité Jeunes	14
	Croix-Rouge	17
	Wunnéngshellef	25
	SOS Kannerduerf	10
	LTPS	12
	Femmes en détresse	10
	Anne asbl (Elisabeth)	29
	MENJE/Bibliothèque nationale	34
Mersch	SOS Kannerduerf	4
Mondercange	A Kazerech & A Bicheler	13
Nocher	SOS Kannerduerf	1
Nommern	LTPS/Croix-Rouge	6
Pétange	La Main Tendue	4
Redange	Solidarité Jeunes	3

Localité	Organisme responsable	Nombre de lits
Sandweiler	Solidarité Jeunes	8
Schieren	SOS Kannerduerf	1
Schiffflange	La Main Tendue	4
	Solidarité Jeunes	1
Schuttrange	Wunnéngshellef	11
Soleuvre	Solidarité Jeunes	3
Wiltz	Croix-Rouge	11
Total		384

Source : Enquête Evaluation finale, 2021 et interviews dans le cadre de l'évaluation finale 2021 complétées par les rapports d'activité des associations

En complément à l'offre de logements développée par les acteurs sociaux s'ajoute un parc de 679 logements encadrés gérés par huit prestataires, comme par exemple le projet du Kannerduerf qui propose 22 logements encadrés, en coopération avec l'Office National de l'Enfance (ONE) du Ministère de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. De même, différents acteurs en partenariat avec le ministère du Logement disposent d'un parc de logements sociaux. Il s'agit de logements bon marché et adaptés qui sont loués à des conditions préférentielles pour une durée maximale de 3 ans. Cependant, ces dernières possibilités sont limitées et l'attente sur les listes peut, selon les acteurs, atteindre plusieurs années.

Enfin, les jeunes adultes peuvent également s'adresser à deux structures en cas d'urgence : Abri-Sud à Esch-sur-Alzette et le Foyer Ulysse à Luxembourg.

❖ Limites dues aux différentes définitions utilisées

L'ensemble des logements identifiés pour jeunes adultes est affecté à différents profils de personne. En effet, les projets regroupent aussi bien des actions qui s'appuient sur des modèles éprouvés que des actions qui témoignent d'une recherche d'innovation. La notion de projet pilote adopte ainsi plusieurs géométries en l'absence d'une définition entendue par les acteurs (voir ci-avant).

Par ailleurs, les actions conduites ne ciblent pas systématiquement les jeunes adultes sans-abri. En effet, les projets Arboria à Differdange, la transformation de la bibliothèque à Luxembourg-Ville ou les maisons « A Kazerch » et « A Bicheler » sont destinés à des étudiants ou à de jeunes actifs. La conception du « sans-abrisme » présente des configurations diverses. Dans ce contexte, il est proposé de cibler les projets de logements en considérant la disponibilité d'un « encadrement », afin de disposer d'une vue plus précise de l'offre.

Les contacts effectués avec les acteurs et l'exploitation de leurs rapports d'activité ont permis d'identifier quatorze organismes ayant mis en œuvre un projet destiné à la création de logements encadrés pour jeunes adultes :

- Anne asbl, Elisabeth ;
- Arcus ;
- Betreit Wunnen fir Jonk Leit ;
- Caritas ;
- Cercle Eric Haas ;
- Croix-Rouge luxembourgeoise ;
- Femmes en détresse ;
- Jugend Monnerech Asbl (JUMO) ;
- La Main Tendue ;
- Nordstadtjugend ;
- Solidarité Jeune (Solina) ;
- SOS Kannerduerf ;
- Télés Education asbl ;
- Wunnengshëllef.

En 2020, ces organismes avaient mis en œuvre 17 projets pour un total de 432 hébergements. Parmi les 17 projets identifiés, cinq avaient été lancés avant l'engagement de la stratégie et sept autres entre 2013 et l'évaluation intermédiaire en 2017. Depuis cette dernière date, quatre nouveaux projets ont été développés (cf. tableau ci-après). Cette évolution confirme les observations des acteurs, à savoir : « *un investissement important au début de la stratégie – permettant l'essor de projets pilotes - qui s'est tari au cours de la période* ».

Tableau 19 : Acteurs et projets pilotes d'hébergements encadrés pour jeunes adultes

Acteur	Projet	Cible	Nombre de lits	Date de mise en oeuvre	Taux d'occupation (%)
Anne asbl - Elisabeth	Tremplin	12 à 27 ans	29	-	-
Arcus asbl	Betreit Wunnen	17 à 27 ans	14	2017	100
Betreit Wunnen Hesper	Maison Wagner	18 à 26 ans	13	2017	100
Caritas	Logements encadrés	16 à 27 ans	20	2017	-
Cercle Eric Haas	Biergop, SLEMO	18 à 26 ans	6	2020	
Croix-Rouge luxembourgeoise	Service Perspectives	18 à 26 ans	72	2017	-
	Jugendwunnen	18 à 27 ans	22	2019	

Acteur	Projet	Cible	Nombre de lits	Date de mise en oeuvre	Taux d'occupation (%)
Femmes en détresse	Meederchershaus	12 à 21 ans	10	1997	
Jugend Monnerech asbl (JUMO) ;	Al Schoul	18 à 30 ans	18	2017	95
La Main tendue	SLEMO	18 à 27 ans	4	2012	-
	SLE	18 à 27 ans	18	2012	
Nordstadjugend	Jungenwunnen	18 à 26 ans	14	2015	100
Solidarité Jeunes (Solina)	LSE (logements sociaux encadrés)	18 à 27 ans	63	1988	95
SOS Kannerduerf	Logements encadrés	18 à 27 ans	23	2005	-
Télos	SLEMO	17 à 26 ans	22	2021	-
Wunnéngshellef	Etape 21 Esch	18 à 26 ans	15	2017	96
	Etape 21 Luxembourg	18 à 26 ans	15	2018	96
	Jugend-wunnen	18 à 26 ans	54	1998	90
Total			432		

Source : Enquête évaluation finale 2021, complétée par les rapports d'activité 2020 des associations

La quasi-totalité de ces projets a été transformée en services et pérennisés au cours de la période 2013-2020. C'est le cas notamment des projets suivants, identifiés dans les rapports d'activité des services correspondants :

- Le projet de la Croix-Rouge à Luxembourg-Ville ;
- Le projet de Nordstadjugend à Ettelbrück ;
- Le projet de Jugendwunnen Hesper à Hesperange ;
- Le projet de la Wunnéngshellef à Redange-sur-Attert.

En ce qui concerne la mise en œuvre de ces projets, celle-ci suit deux processus distincts. Dans le premier cas, elle peut découler d'un appel à projet initié par un ministère, qui suppose le dépôt d'une proposition et l'attente de l'attribution. Dans le second cas, la mise en œuvre peut résulter de l'initiative d'un ou de plusieurs acteurs, afin de répondre à un besoin ou à un défi auquel ils sont confrontés. Quel que soit le cas de figure, les projets ont, unanimement, été le fruit de collaborations étroites avec les communes concernées lors de la phase de planification, ainsi que pour ce qui concerne les démarches administratives. Les communes ont notamment contribué au financement du projet lors de la phase d'expérimentation, avant que le Ministère de la Jeunesse ne porte l'ensemble des coûts.

Ces coopérations se poursuivent au-delà de la période d'action de la stratégie avec de nouvelles initiatives, telles que le projet RePointment de Solina en coopération avec le MEJE qui sera mis en œuvre en 2022 pour l'hébergement d'urgence de 15 jeunes entre 18 et 27 ans.

❖ Nouveaux projets initiés

Quatre appels à projets ont été lancés en 2021 pour développer les mesures d'aide à l'enfance. Le premier visait la création de 35 places de logement encadré pour soutenir les jeunes adultes en détresse dans la réalisation de leur projet de vie. Le deuxième était destiné à la création d'un centre d'accueil regroupant deux groupes de huit jeunes. Un troisième visait à augmenter l'offre de consultations psychologiques : la crise sanitaire ayant provoqué un accroissement des troubles émotionnels et psychologiques des enfants et des jeunes, les listes d'attentes se sont allongées. Enfin, un quatrième appel à projet a été lancé en vue de la création de petits centres d'accueil. Celui-ci vise à réduire la taille des groupes de vie à quatre jeunes, afin de leur garantir une certaine intimité et stabilité. De plus, cette organisation permet de réagir à la grande demande de places dans les centres d'accueil. Des maisons privées ont également pu être trouvées et adaptées pour y installer des foyers. Cinq projets ont été retenus et deux structures ont pu ouvrir leurs portes dès 2021, notamment le projet SLEMO de Télou. Les trois autres structures ouvriront en 2022 selon les programmations.

II.2.3.3. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Disposer d'un comité de pilotage	Regroupement des acteurs Accord sur les notions Définition de critères Promotion d'exemple
Mesurer l'offre et la demande	Connaissance de l'évolution de l'offre et de la demande Identification de nouveaux besoins Conception des projets en adéquation avec les besoins
Renforcer les moyens	Mise en commun de compétences et savoir-faire Accompagnement des projets Gestion adaptée des ressources

b) Présentation détaillée des recommandations

Ces dernières années ont permis la multiplication des projets pilotes en matière d'hébergement encadré de jeunes adultes. Il faut noter la relative dispersion et la grande décentralisation des hébergements, qui permettent un bon quadrillage du territoire avec des structures de petite taille.

Toutefois, les entretiens avec les acteurs intervenant sur ce champ d'activité ont soulevé plusieurs problématiques. Ces dernières servent de socle pour la formulation de trois recommandations principales :

- Disposer d'un comité de pilotage ;
- Mesurer l'offre et la demande ;
- Renforcer les moyens.

❖ **Disposer d'un comité de pilotage**

La mise en place d'un comité de pilotage apparaît indispensable pour assurer la coordination des initiatives dans le cadre de l'action considérée. Il trouve notamment son intérêt pour traiter des points de définition. En effet, l'identification des projets et les échanges avec les acteurs font ressortir des divergences sur la définition des termes utilisés. Tout d'abord, la notion de « sans-abrisme » englobe différents aspects allant d'un jeune en détresse, sans-abri, à un jeune actif ne pouvant se loger sur le

marché immobilier. La terminologie « logement encadré » sera alors, *de facto*, affinée par rapport aux besoins d'accompagnement, que ceux-ci soient d'ordre psychologique, social ou financier.

Par ailleurs, la classe d'âge retenue par la stratégie s'étend de 18 à 30 ans. Cependant, l'ONE⁷² considère qu'une personne n'est plus un jeune adulte au-delà de 27 ans. Les acteurs, quant à eux, utilisent d'autres tranches d'âge : 18 à 26 ans ou 29 ans, voire également en englobant les mineurs avec des classes d'âge allant de 12 à 26 ans ou de 16 à 27 ans pour le Service Perspectives de la Croix-Rouge luxembourgeoise⁷³.

Enfin, le terme de « projet pilote » reste relativement flou quant à son contenu. Cette notion recouvre à la fois la notion de test d'une action et la notion d'innovation. Dans la réalité, elle présente une multitude de définitions aux limites incertaines.

En préalable à toute action, il est proposé d'envisager un regroupement des acteurs sous l'égide du Ministère ou d'un comité, afin de distinguer les actions selon les types de public ciblé. De même, une catégorie d'âge unique doit être arrêtée en distinguant les mineurs des majeurs. Cette approche doit également intégrer une grille d'analyse des projets pilotes conçue et acceptée par l'ensemble des acteurs. Cette dernière faciliterait la mise en œuvre des projets, mais également leur évaluation.

❖ **Mesurer l'offre et la demande**

Les acteurs, incluant ceux impliqués auprès des mineurs et ceux qui ne sont pas concernés par les jeunes adultes, ont fréquemment déclaré lors des entretiens un manque de logements, d'hébergements pour les jeunes adultes. En effet, les jeunes adultes sollicitent autant les structures qui leur sont dévolues que les structures destinées aux mineurs. De même, il est fréquent que ces jeunes adultes sollicitent le Centre Ulysse et la Wanteraktioun.

Il s'agit majoritairement de jeunes en situation de rupture familiale, de décrochage scolaire ou professionnel. Dans le cadre des structures pour mineurs, l'inadéquation est évidente. En ce qui concerne les structures pour adultes, les associations considèrent l'hébergement inadapté. Plus précisément, la cohabitation de jeunes un peu désœuvrés avec des personnes habituées à la rue, des dealers ou des personnes ayant un passif lourd ne contribue pas à la captation et à l'intérêt des jeunes adultes considérés pour développer un projet de vie.

Cette situation découle, comme le relève les acteurs, d'un manque de logements pour les jeunes adultes sans-abri et, par extension, les jeunes actifs, en formation, en étude ou travaillant. Il est donc essentiel de réaliser une mesure et une projection des besoins potentiels en logements encadrés pour jeunes adultes à court et moyen terme. Cette projection se doit de distinguer l'offre pour les jeunes sans-abri, sans perspectives selon les acteurs, de celle pour les jeunes actifs qui sont des « *woorking poor* » ou étudiants qui n'ont pas la capacité de se loger. En outre, elle pose la

⁷² Office National de l'Enfance.

⁷³ Service logements encadrés (<https://www.croix-rouge.lu/fr/service/service-perspectives/>).

question des jeunes « errants », sans ressources, sans REVIS, notamment qui proviennent des pays européens ou des pays tiers.

Dans ce cadre, il est proposé de disposer d'un outil statistique permettant de recenser les demandes et leurs caractéristiques, ainsi que l'évolution de l'offre de logements et de services. L'outil idéal serait, comme pour d'autres champs d'action, une base de données partagées impliquant les acteurs dans la collecte. Les données collectées et stockées par une structure à définir permettraient la réalisation d'analyses globales ou ciblées, d'indicateurs sur les évolutions, les besoins, le suivi des actions.

❖ Renforcer les moyens

L'adéquation de l'offre à la demande renvoie également à un manque de moyens financier, humain et technique qui ne permettent pas aux acteurs de pallier le manque de logements. A titre d'exemple, l'ONE peut financer un poste d'intervenant social ou les équipements primitifs pour un logement (lits, etc.), mais pas le bâti qui n'entre pas dans son champ d'action. Les acteurs du terrain ne disposent pas systématiquement des ressources nécessaires pour construire des logements. De plus, les solutions alternatives, comme les logements communautaires ou d'autres formes, se heurtent à des prescriptions administratives. Ainsi, les Plans d'Aménagement Général (PAG) exigent une procédure pour transformer une maison unifamiliale en logement communautaire.

Par ailleurs, les ressources humaines sont nécessaires pour le développement d'un projet, ainsi que pour sa gestion. Ce point est notamment mis en exergue par les acteurs concernant l'évolution du public - les acteurs rencontrent de plus en plus des jeunes avec des problèmes de dépendance et des problèmes psychologiques, voire psychiatriques – qui nécessitent de nouvelles compétences. De même, il est nécessaire de disposer du personnel accompagnant les individus, mais également pour assurer le suivi et la gestion des logements.

Enfin, un appui technique pour le montage de projet, notamment pour ce qui touche aux financements, ainsi que pour le pilotage du projet serait un complément précieux pour les acteurs disposant de ressources humaines limitées.

Plusieurs solutions sont envisageables pour répondre au manque de moyens. L'apport de fonds complémentaires peut s'avérer indispensable dans certains cas. Toutefois, il est proposé de privilégier la coopération entre les acteurs, entre les institutions. La mise en commun des ressources, des compétences, ainsi que le renforcement des liens entre acteurs faciliteraient le développement de réponses aux problématiques. De même, la constitution d'un comité de pilotage ou autre outil regroupant les acteurs permettrait de résoudre certains aspects relatifs à la mise en œuvre ou à la gestion des projets par l'échanges de compétences. Le soutien financier interviendrait, quant à lui, dans un second temps sur la base d'une évaluation précise des besoins.

II.3. Prévention du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement

La prévention représente une composante essentielle de toute stratégie nationale visant à combattre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Ainsi, elle nécessite d'agir sur plusieurs leviers à la fois pour mieux combattre le sans-abrisme.

Ce chapitre correspond à l'objectif trois de la stratégie nationale qui est de « Prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement » et examine la mise en œuvre des huit actions prévues pour atteindre cet objectif trois.

Les huit actions de l'objectif trois sont les suivantes :

- 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 ;
- 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) ;
- 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 ;
- Action 4 : Introduction de la subvention de loyer ;
- Action 5 : Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse ;
- Action 6 : Modification de la loi sur le RMG à travers une redéfinition de la part financière destinée au logement ;
- Action 7 : Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg ;
- Action 8 : Analyser les phénomènes du mal-logement et de l'exclusion liée au logement.

II.3.1. Objectif 3 – 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

II.3.1.1. Cadre de l’analyse et objectif de l’action

La hausse régulière des prix de l’immobilier au Luxembourg rend de plus en plus difficile l’accès à un logement digne pour les personnes et ménages disposant de ressources limitées, voire qui sont sans ressources.

Le logement social est une réponse aux besoins des populations avec pour effet une régulation résiduelle du marché. Cependant, le terme de logement social recouvre des réalités bien plus larges sans qu’il y ait une définition acceptée. Le seul consensus porte sur l’objectif, à savoir l’hébergement de personnes ou ménages qui éprouvent des difficultés à se loger dans de bonnes conditions de taille et de confort sur le marché privé.

Dans ce cadre, l’analyse a pour objet strict de mesurer l’évolution du nombre de logements dit sociaux. Toutefois, deux aspects indispensables pour éviter des concentrations, voire une forme de ghettoïsation, lui échappe. Le premier aspect concerne la mixité sociale. Le second a trait à la décentralisation, qui peut notamment signifier une plus forte implication des communes du pays.

La mesure 1 de l’objectif 3 visait à augmenter l’offre de logements locatifs sociaux et à favoriser la mixité sociale dans les communes, en instaurant un régime de quotas de logements sociaux dans les communes. Le document initial présentant la stratégie nationale contre l’exclusion liée au logement ne prévoyait pas de délai pour cette mesure. L’organisme responsable de l’application de cette mesure était le Ministère du Logement, avec un rôle de partenaires d’application assuré par le Ministère de la Famille, de l’Intégration et à la Grande Région, le Syndicat des communes et les promoteurs publics et privés.

L’indicateur de suivi de la mesure était le suivant :

- Nombre de logements sociaux.

II.3.1.2. Réalisation des objectifs de l'action

a) Données clés

		2013	2017	2020
Nombre de logements sociaux	Fonds du logement	1765	1890	2003 ⁷⁴
	SNHBM	167	206	311 ⁷⁵
	GLS	117	494	961 ⁷⁶

b) Résultats de l'enquête

Avant tout, il convient de préciser que l'absence d'une définition consensuelle de la notion de « logements sociaux », telle que utilisée dans le document de la stratégie, ne permet pas un dénombrement précis et exhaustif des logements. En effet, la notion recouvre plusieurs concepts et différents types de financement qui visent un public varié, allant des individus sans-abri à ceux ayant des ressources financières insuffisantes pour louer sur le marché privé. Aussi, les relevés se fondent sur les considérations des acteurs.

En ce qui concerne la réalisation de l'action, lors de l'évaluation intermédiaire de la stratégie nationale contre le sans-abrisme 2013-2020 (Sorvillo, 2017), il était souligné que l'instauration d'un régime de quotas de logements sociaux ne faisait pas partie du programme gouvernemental du Ministère du Logement pour la coalition 2013-2018. Il en est de même pour l'actuel programme de coalition qui porte sur la période 2018-2023⁷⁷.

Il s'avère donc que l'idée d'instaurer un système de quotas de logements sociaux à l'échelle des communes n'a pas été retenu par les deux gouvernements successifs durant la période de la stratégie nationale. En revanche, la volonté d'augmenter l'offre de logements sociaux a été réaffirmée. Le programme de coalition 2018-2023 stipule ainsi : « *Tout comme l'offre de logements sur le libre marché, l'offre de logements sociaux et de logements à coût modéré reste également largement en-dessous des besoins, surtout pour le locatif. La création de logements publics sociaux et à coût modéré sera dynamisée en développant le parc public de logements locatifs. Pour atteindre cet objectif de développement continu du parc immobilier public, la vente de logements sociaux publics sera strictement limitée aux cas d'exception.* » (page 31).

⁷⁴ Fonds du logement, Rapport d'activité 2013, 2017 et 2020

⁷⁵ SNHBM, Rapport d'activité 2013, 2017 et 2020

⁷⁶ Ministère du Logement, Rapport d'activité 2013, 2017 et 2020

⁷⁷ Programme gouvernemental 2018-2023 (<https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>).

Les travaux récents de l'Observatoire de l'Habitat, incluant notamment la Note n°30 publiée en février 2022 (Observatoire de l'Habitat, 2022), indiquent que, d'après les données EU-SILC (2018), un peu plus de 4 000 ménages seraient concernés par la location d'un logement social au Luxembourg. 73% des ménages locataires d'un logement locatif subventionné seraient situés dans le premier quintile de niveau de vie, et ils seraient environ 18% dans le quintile 2. Cela signifie que moins de 9% d'entre eux se situeraient dans des quintiles plus élevés. Les bénéficiaires situés dans les quintiles supérieurs sont des ménages ayant emménagé dans le logement en question depuis plusieurs années. Il est possible que la situation du ménage locataire se soit améliorée sans que son éligibilité au logement locatif subventionné ne soit remise en cause. Au final, environ 6 % des ménages du premier quintile vivent dans un logement social contre moins de 2% dans les quintiles suivants.

Le Rapport d'Activité du Ministère du Logement pour l'année 2020 fait état de 2003 logements sociaux détenus par le Fonds du Logement, 262 par la SNHBM et d'au moins 961 logements en gestion locative sociale (GLS)⁷⁸. De plus, certaines communes déclarent disposer d'un certain nombre de logements sociaux (par exemple, environ 550 logements sont mis à disposition par le service logement de la ville de Luxembourg et 300 à Esch-sur-Alzette).

Au cours des dernières années, le Fonds du Logement et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) ont été incités à augmenter la production de logements sociaux. Le nombre de logements locatifs sociaux est ainsi passé de :

- 1 765 logements locatifs en 2013 à 2 003 logements locatifs gérés par le Fonds du Logement en 2020, soit une augmentation cumulée de 15% sur la période ;
- 167 logements locatifs en 2013 à 262 logements locatifs sociaux gérés par la SNHBM en 2020, soit une augmentation cumulée de 57% sur la période.

Au total, le nombre de logements locatifs sociaux a augmenté au cours de la période de 19%. L'objectif de cette action peut être considéré comme atteint en l'absence d'une valeur cible de cet indicateur dans la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

Du côté des communes, la réforme des finances communales a été perçue comme une incitation positive à la construction de logements sociaux, même si la planification et la réalisation des travaux nécessitent des investissements techniques et humains que toutes les communes n'ont pas la possibilité de financer et pérenniser. C'est pourquoi de nombreuses communes se sont orientées vers des collaborations avec le Fonds du Logement, la SNHBM et la Fondation pour l'Accès au Logement.

Surtout, c'est du côté de la Gestion Locative Sociale (GLS) que l'accroissement quantitatif a été le plus élevé entre 2013 et 2020. L'Agence Immobilière Sociale (AIS) avait été créée en septembre 2009 dans le but de servir « d'intermédiaire » entre des propriétaires de logements, notamment laissés vacants, et des demandeurs de

⁷⁸ Ministère du Logement, Rapport d'activité 2020 (<https://gouvernement.lu/fr/publications/rapport-activite/minist-logement/mlog/2020-rapport-activite-mlog.html>).

logements ayant également souvent des besoins de suivi social. Devant le succès de l' AIS, le Ministère du Logement a pérennisé le dispositif en l'élargissant à d'autres acteurs de la « Gestion Locative Sociale » (GLS). En 2020, 29 acteurs géraient 961 logements⁷⁹ dans le cadre d'une GLS, alors qu'en 2013 seulement 117 logements⁸⁰ étaient gérés par la seule Agence Immobilière Sociale (AIS) (Source : Rapports d'Activité du Ministère du Logement).

Il faut également souligner que l'introduction du Pacte Logement 2.0, adopté à la Chambre des Députés en juillet 2021 et entré en vigueur au 1^{er} janvier 2022⁸¹ a encore renforcé les incitations à la création de logements locatifs sociaux. D'une part, les aides à la pierre à destination des communes et des autres promoteurs publics pour financer la réalisation de logements abordables locatifs ont été pérennisées et renforcées : elles s'élèvent à 70% des coûts de construction pour les logements destinés à héberger des étudiants, stagiaires ou doctorants, à 75% du prix de construction/rénovation ou acquisition, des frais d'étude et des frais d'aménagements des terrains pour les logements locatifs sociaux, et même à 100% de ces coûts pour les logements destinés aux demandeurs de protection internationale. D'autre part, le Pacte Logement 2.0 vise à augmenter la proportion de logements abordables qui seront construits dans chaque nouveau projet de construction : pour chaque plan d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier », au moins 10 % de la surface construite brute devront être dédiés à la réalisation de logements abordables pour les projets entre 10 et 25 unités, et 15 % de la surface construite pour ceux de plus de 25 unités. Cela signifie que les acteurs publics (la commune, l'État ou le promoteur public) détiendront une part significative dans chaque nouveau PAP au-delà de 10 unités d'habitation. La création des « logements abordables » inclut la création de logements locatifs sociaux, mais élargit également le champ d'application à des logements abordables destinés à des ménages ayant des revenus intermédiaires.

Enfin, plusieurs organismes ont souligné l'importance d'encadrer les loyers sur le marché privé, de renforcer la commission des loyers et la subvention de loyer, d'augmenter l'exonération fiscale à 100% sur les revenus locatifs des propriétaires qui mettent leur bien à disposition de l' AIS ou de manière plus globale de combattre la spéculation.

⁷⁹ Actualités gouvernement (https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/03-mars/09-gestion-locative-sociale.html).

⁸⁰ Virgule (<https://www.wort.lu/fr/luxembourg/le-troisieme-promoteur-de-logement-social-voit-le-jour-5dcd88c2da2cc1784e34fc6b>).

⁸¹ Loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables, dite « Loi Pacte Logement 2.0 », Mémorial A, n°624, Luxembourg. (<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2021/07/30/a624/jo>).

II.3.1.3. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Définir des objectifs précis	Connaissance/ quantification du nombre de logements sociaux attendus Définition de la portée de la mixité sociale
Préciser le périmètre d'action	Définition claire des divers segments Meilleure organisation de l'action des acteurs Stimulation de la décentralisation

b) Présentation détaillée des recommandations

En définitive, il apparaît que, même si le projet d'un quota de logements sociaux par commune n'a pas été retenu, les acteurs publics ont renforcé ces dernières années la construction de logements locatifs à travers quatre approches complémentaires :

- En incitant les promoteurs publics traditionnels (Fonds du Logement et SNHBM) à augmenter leur production annuelle de logements locatifs sociaux ;
- En pérennisant, en élargissant et en renforçant le rôle de la Gestion Locative Sociale (GLS) ;
- En donnant aux communes des moyens financiers pour accroître leur fourniture de logements sociaux⁸²⁸³ ;
- Et enfin en augmentant la proportion de logements abordables qui devront être construits dans chaque nouveau projet de construction selon la loi dite « Pacte Logement 2.0 ».

En effet, parmi les 21 organismes ayant fait des suggestions sur les mesures et actions à pérenniser, plus de la moitié (11 sur les 21) ont insisté sur la disponibilité de logements : construction de nouveaux logements durables et abordables, de logements sociaux, de structures d'accueil d'urgence, mise à disposition de logements

⁸² Loi du 3 mars 2017, dite « Omnibus », modifiant la loi du 19 juillet 2004 (https://www.stradalex.lu/fr/slu_src_publ_leg_mema/toc/leg_lu_mema_201703_318/doc/mema_etat-leg-loi-2017-03-03-a318-jo).

⁸³ Le Pacte logement 2.0 a notamment instauré un nouvel article 29bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (<https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/dossiers/documents/art29bis/recueil-de-legislation-amenagement-communal-et-developpement-urbain-2022.pdf>). Afin de renforcer la réalisation de logements abordables, l'article 29bis a comme but de contribuer à une augmentation conséquente du parc immobilier public

inoccupés à des fins sociales, ou encore mise en place de logements ciblés pour certains publics : chambres meublées « sorte de motel/hôtel d'urgence », logements en colocation avec maintien des droits sociaux, logements pour familles nombreuses.

Cette stratégie pourrait être encore renforcée en :

- Définissant des objectifs quantitatifs précis pour le nombre de logements sociaux *et/ou* abordables qui devront être construits à un horizon de 5 ou 10 ans ;
- Et en précisant le périmètre d'action et la population cible des différents segments : logement locatif social, Gestion Locative Sociale (GLS) et logement abordable.

II.3.2. Objectif 3 - 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)

II.3.2.1. Cadre de l'analyse et objectif de l'action

La mesure 2 de l'objectif 3 visait à inciter les communes à prélever une taxe annuelle sur les logements vacants, en application de la loi du 22 octobre 2008 dite « Pacte Logement »⁸⁴. La mobilisation des logements vacants devait permettre de lutter contre la pénurie de logements sur le marché de l'immobilier locatif privé. La stratégie nationale précisait que les organismes responsables de l'application de cette mesure étaient le Ministère du Logement et le Ministère de l'Intérieur, avec un rôle de partenaires d'application assuré par le Syndicat des Villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) et les communes en respect de leur autonomie.

Deux indicateurs de suivi de la mesure étaient définis dans le document de cadrage :

- Nombre de communes ayant introduit la taxe ;
- Nombre d'appartements à nouveau disponibles sur le marché de l'immobilier locatif après l'entrée en vigueur de la taxe.

II.3.2.2. Réalisation des objectifs de l'action

a) Données clés

	2013	2017	2020
Nombre de communes ayant introduit la taxe	na	3	8 ⁸⁵
Nombre de logements remis sur le marché	na	7	-

⁸⁴ Loi du 22 octobre 2008 dite « Pacte Logement », Mémorial A, n°159, Luxembourg. (<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/10/22/n1/jo>).

⁸⁵ Actualité gouvernement (<https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/actualites/communiqués/2018/02-fevrier/07-hansen-logement/Presentation-pdf.pdf>).

b) Résultats

Les indicateurs n'avaient pas été accompagnés de valeurs cibles à atteindre au moment de l'élaboration de la stratégie, il est donc difficile d'évaluer la réalisation des objectifs (cf. Analyse juridique).

Lors de l'évaluation intermédiaire de l'application de la stratégie nationale contre le sans-abrisme 2013-2020 (Sorvillo, 2017), une enquête avait été réalisée auprès des communes. Parmi les 28 communes ayant répondu à l'enquête (soit 27% de réponses), 3 communes seulement avaient déclaré prélever la taxe annuelle sur les logements vacants. Dans l'une de ces trois communes, sur les 20 logements sanctionnés par la taxe, 7 logements se trouvaient à nouveau sur le marché immobilier. Trois autres communes avaient également en 2017 déclaré avoir planifié le prélèvement de la taxe. Un recensement des logements vacants (indispensable préalable à la mise en œuvre de la taxation) était en cours dans ces trois communes.

Le troisième Monitoring du Pacte Logement, réalisé en 2018 par le LISER à la demande du Ministère du Logement et du Ministère de l'Intérieur (LISER, 2018), permet de compléter ces chiffres sur base d'une enquête exhaustive réalisée auprès de l'ensemble des communes signataires du Pacte Logement (soit 97 communes en 2018).

Il s'avère que huit communes avaient mis en place une taxe sur les logements vacants : Beckerich, Bettendorf, Diekirch, Esch-Sur-Alzette, Esch-sur-Sûre, Redange-sur-Attert, Roeser et Winseler. La Loi de 2008 laissant une certaine liberté aux communes quant aux modalités de fixation de la taxe, certaines communes l'ont établie en fonction de la longueur de façade d'immeuble, tandis que d'autres la fixaient par unité de logement. Par ailleurs, la moitié des huit communes impliquées avait rendu la taxation sur les logements vacants progressive avec le temps, alors que les autres avaient fixé un montant ferme.

En ce qui concerne le montant de cette taxe, il variait du simple au double. Par exemple, dans la commune d'Esch-sur-Alzette, la taxation s'élevait à 150 euros/m² de façade d'immeuble bâti non occupé la première année, puis 200 euros/m² la deuxième année, puis 300 euros/m² à partir de la troisième année et dans les communes de Beckerich, Diekirch et Roeser, la taxe s'élevait à 500€ par an contre 1.000€ à Redange-sur-Attert et Esch-sur-Sûre⁸⁶.

L'évaluation intermédiaire soulignait déjà deux éléments importants dans la mise en œuvre de la taxation sur les logements vacants rendue possible par la loi dite « Pacte Logement » de 2008 :

- D'une part, la question de la détection des logements vacants était un problème important à régler préalablement à l'instauration de la taxe. Les communes s'orientaient ici vers un recensement des logements vacants à travers le suivi des consommations d'électricité et/ou d'eau, et des inscriptions au Registre

⁸⁶ 1) <https://www.fondation-idea.lu/2017/10/04/3073/> 2) <https://molitorlegal.lu/etes-vous-assujetti-la-taxe-annuelle-sur-les-logements-vacants/> 3) <https://www.wort.lu/fr/luxembourg/les-logements-vides-detestent-les-taxes-5da49d44da2cc1784e34d9b4>

national des personnes physiques. Néanmoins, il est évident que l'existence d'un registre national des logements vacants (identifiés sur une base fiable, harmonisée dans le temps et dans l'espace) serait un atout extrêmement important pour inciter les communes à mettre en œuvre une taxe sur les logements vacants⁸⁷.

- D'autre part, les situations de logement incertaines et parfois évolutives à court ou moyen terme compliquent l'application et le suivi de la taxe. D'où la nécessité de définir plus clairement le champ d'application du périmètre des logements vacants, probablement à l'échelle nationale : un logement laissé vide parce qu'il nécessiterait de lourds travaux de rénovation est-il un logement vacant ? Un logement vide pendant une phase de planification de travaux de rénovation est-il un logement vacant ? Un logement laissé à disposition de membres de la famille ou d'amis de façon saisonnière est-il un logement vacant ? Ces questions impliquent très certainement une réponse nationale, harmonisée pour les différentes communes⁸⁸.

Il faut souligner les efforts réalisés par le Gouvernement pour renforcer la mobilisation des logements vacants, à travers notamment deux dispositifs :

- Tout d'abord, la réforme fiscale introduite au 1^{er} janvier 2017 a permis aux propriétaires de déduire de la taxe 50% de ses revenus locatifs annuels, à condition de mettre le logement à disposition d'un organisme conventionné par le Ministère du Logement, via le dispositif de la « Gestion locative sociale » ;
- Dans le même temps, le développement des Agences Immobilières Sociales et plus généralement de la Gestion Locative Sociale (GLS) a permis d'apporter des solutions concrètes aux propriétaires de logements laissés vacants. En particulier, ce modèle est incitatif pour les propriétaires qui souhaitent de la sécurité (sur le paiement des loyers et l'absence de dégradation du logement), et un horizon de moyen terme pour la location (puisque ce système est bien adapté à des locations sur 3 ou 4 années, par exemple).

⁸⁷ La taxe communale introduite en 2008 n'ayant pas porté les résultats attendus, un impôt national est envisagé (cf. communiqué du 7/02/2022, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2022/10-octobre/07-reforme-logement.html).

⁸⁸ Un projet de loi a été déposé sur le sujet en octobre 2022. Cf. dossier parlementaire n° 8082, Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg : <https://wdocspub.chd.lu/docs/exped/0134/101/269018.pdf>

II.3.2.3. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Créer une taxe nationale sur les logements vides en remplacement de la taxe communale⁸⁹	Application uniforme sur le territoire Remise sur le marché de logements
Mettre en place d'un registre des logements vacants	Analyses statistiques Support pour la taxation

b) Présentation détaillée des recommandations

L'action considérée relève plus directement des compétences du Ministère du Logement. Toutefois, la conception de cette action pourrait être envisagée dans le cadre d'une coopération inter-ministérielle, notamment pour ce qui concerne l'affectation des logements non-occupés remis sur le marché.

Au cours de la période de la stratégie (2013-2020), le Ministère du Logement a annoncé son intention de mettre en œuvre à un horizon de moyen terme une taxe nationale sur les logements vides, qui s'appuierait sur un registre national des logements vides. La création de ce registre présenterait un intérêt statistique évident puisqu'il permettrait d'analyser en détail les évolutions de cet indicateur, mais aussi les caractéristiques des logements laissés vides, leur localisation, les motifs éventuels de cette vacance. Ce registre serait aussi le support d'une taxe nationale, qui pourrait être croissante en fonction de la durée de vacance du logement.

Une telle taxe nationale sur les logements vacants serait une solution très nettement préférable à une taxe communale laissée à la discrétion des communes, qui n'a pas atteint son objectif puisque moins de 10% des communes ont créé une telle taxe depuis l'entrée en vigueur de la Loi Pacte Logement en 2008 (cf. analyse juridique).

Ces deux outils juridiques sont en cours d'élaboration. Ainsi, un projet de loi relatif à la mise en place d'une taxe nationale pour non-occupation d'immeubles (INOL), remplaçant la taxe communale sur les logements vacants, ainsi qu'un impôt de mobilisation de terrains (IMOB) ont été présentés le 7 octobre 2022 par le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Economie et le Ministère du Logement. De même, un deuxième projet de loi est en élaboration pour la création d'un registre national des bâtiments et des logements (RNBL).

⁸⁹ La taxe communale introduite en 2008 n'ayant pas porté les résultats attendus, un impôt national est envisagé (cf. communiqué du 7/02/2022, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2022/10-octobre/07-reforme-logement.html).

II.3.3. Objectif 3 - 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

II.3.3.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action

La mesure 3 de l'objectif 3 visait à inciter les communes à appliquer une disposition de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à loyer d'habitation (cf. analyse juridique), article 26, qui prévoyait que les autorités communales étaient tenues d'assurer, dans la mesure du possible, le logement des personnes déclarées dans leur commune⁹⁰.

Cette mesure ne prévoyait pas de limite temporelle. Les organismes responsables de l'application de cette mesure étaient le Ministère du Logement et le Ministère de l'Intérieur, avec un rôle de partenaires d'application assuré par les communes.

L'indicateur suivant était défini dans le document de cadrage :

- Nombre de personnes ayant pu bénéficier d'un logement par l'intermédiaire de leur commune après l'application de la loi sur le bail à usage d'application, article 26.

II.3.3.2. Réalisation des objectifs de l'action

a) Données clés

	2013	2017	2020
Nombre de personnes ayant bénéficié d'un logement	na	51	na

b) Résultats

Lors de l'évaluation intermédiaire de l'application de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 (Sorvillo, 2017), une enquête avait été réalisée auprès des communes. Parmi les 27% de réponses (correspondant à 28 communes), 17 communes avaient déclaré appliquer la disposition contenue dans l'article 26 de la loi sur le bail à loyer à usage d'habitation (soit 61% des communes ayant répondu à cette enquête). Elles avaient ainsi pu fournir des logements à 51 personnes. Certaines communes avaient également déclaré avoir fourni des solutions alternatives. En effet, ne disposant pas de logements libres, elles déclaraient réquisitionner des chambres d'hôtels et des locations de vacances ou

⁹⁰ Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, Mémorial A, n°175, Luxembourg (<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2006/09/21/n1/jo>).

proposer d'autres solutions en coopération avec les services sociaux, sans qu'il ne s'agisse réellement de logements privés et stables.

L'évaluation intermédiaire soulignait déjà le changement important qu'a représenté l'introduction d'une adresse de référence dans le cadre de la loi du 19 juin 2013 sur l'identification des personnes physiques⁹¹. Cette disposition juridique a permis de renforcer la régionalisation en matière d'aide au logement, en permettant aux personnes sans-abri qui n'avaient pas de domicile au Luxembourg d'utiliser une adresse de référence en s'inscrivant, par exemple, auprès de l'office social d'une commune.

En définitive, il apparaît que les communes font face elles-aussi à un manque de logements disponibles, dans un contexte de besoin pressant et permanent de logements rapidement mobilisables pour des personnes en situation d'urgence. Dans ce contexte, la coopération avec les offices sociaux et les agences immobilières sociales ont pu permettre la fourniture de logements à des personnes en situation d'urgence, au-delà des capacités d'accueil des communes à elles seules.

Néanmoins, il nous semble indispensable de soutenir les initiatives issues de la société civile ou du secteur privé pour apporter des solutions innovantes dans le domaine du logement des personnes en difficulté : logements communautaires, logements modulaires, développement de cohabitation intergénérationnelle.

A cet égard, nous pouvons souligner la collaboration entre les communes et deux exemples de projets innovants dans le domaine du logement :

- D'une part, le projet proposé par l'Asbl Cohabitation, soutenu depuis 2016 par le Ministère du Logement, qui vise à promouvoir la cohabitation intergénérationnelle au Luxembourg, en mettant en relation des jeunes ayant un besoin de logements et des familles ou des personnes âgées vivant seules, en quête d'une présence ou d'un complément de revenu⁹² ;
- D'autre part, le projet de l'Asbl LIFE, lancé en 2019 et visant à proposer des logements en colocation abordables, avec le soutien des communes. Le projet initial a ainsi été soutenu par le Ministère du Logement, via notamment une convention « Gestion locative sociale » pour chaque logement qui correspond aux critères de loyer à prix réduit (soit maximum 10 euros par m² au 1^{er} janvier 2022)⁹³.

⁹¹ Loi du 19 juin 2013 sur l'identification des personnes physiques, Mémorial A, n°107, Luxembourg. (<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2013/06/19/n3/lo>).

⁹² Projet Cohab'AGE (<http://cohabit-age.lu/>).

⁹³ Projet de LIFE, « De WG project » (<https://lifeproject.lu/index.php/fr/life-asbl/wgs-coloc>).

II.3.3.3. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Créer une base de données partagées	Implication des communes Collecte de données Analyses statistiques

b) Présentation détaillée des recommandations

Il est malheureusement difficile de quantifier précisément le nombre de personnes ayant pu bénéficier d'un logement par l'intermédiaire de leur commune après l'application de la loi sur le bail à usage d'application, article 26, du fait de l'absence de centralisation des statistiques par les communes.

Aussi, il serait extrêmement utile de centraliser ces informations. Cette démarche pourrait s'effectuer à partir d'une base de données partagée qui serait alimentée par l'ensemble des communes. Ces dernières pourraient, en retour, disposer d'un suivi statistique. Par ailleurs, des analyses et des études pourraient également être réalisées par le service de l'Observatoire de l'Habitat.

II.3.4. Objectif 3 - Action 4 : Introduction de la subvention de loyer

II.3.4.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action

La mesure 4 de l'objectif 3 visait à introduire une subvention de loyer pour les ménages en dessous du « seuil de faible revenu » qui sont locataires sur le marché privé. L'objectif premier de cette aide était de réduire la charge locative des ménages concernés. Dans le document final de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, il était précisé que la subvention de loyer serait introduite en 2013 par le Ministère du Logement.

L'indicateur suivant était défini dans le document de cadrage :

- Diminution du taux d'effort des ménages-locataires du marché locatif privé vivant en dessous du seuil de pauvreté.

II.3.4.2. Réalisation des objectifs de l'action

a) Données clés

	Quintiles	2013	2017	2019
Evolution du taux d'effort des ménages locataires	1 ^{er} quintile de niveau de vie	43,1 %	53,6 %	50,0 %
	2 ^{ème} quintile de niveau de vie	30,8 %	36,7 %	36,6 %

Note d'information : En l'absence d'informations statistiques sur le taux d'effort des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté, le tableau présente l'évolution du taux d'effort pour les deux premiers quintiles de niveau de vie des ménages.

Note de lecture : Le 1^{er} quintile de niveau de vie correspond au 20% des ménages ayant le plus faible niveau de vie

b) Résultats

La loi portant introduction d'une subvention de loyer a été promulguée le 9 décembre 2015, pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016⁹⁴. Cette allocation était destinée aux ménages résidents locataires de leur logement et ayant de faibles revenus, dont le taux d'effort (calculé comme la part de leur revenu net disponible que les ménages

⁹⁴ Loi du 9 décembre 2015 portant introduction d'une subvention loyer, publiée au Mémorial A, n°233, Luxembourg (<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rect/2015/12/09/n1/jo>).

consacrent au paiement du logement) dépassait 33%. Les modalités et conditions d'octroi de cette subvention de loyer étaient définies par règlement grand-ducal.

Au 1^{er} janvier 2018, les conditions d'octroi de la subvention de loyer ont été revues, pour permettre à un plus grand nombre de ménages d'en bénéficier, avec notamment :

- Une réduction du taux d'effort minimal requis à 25% du revenu net disponible du ménage ;
- La non prise en compte des transferts sociaux dans le calcul du revenu du ménage demandeur ;
- La réduction de la condition de disposer d'un revenu régulier à 3 mois ;
- La modification du seuil de revenu retenu pour l'éligibilité de l'aide à 2.500 euros pour une personne seule ; pour les autres types de ménage, la limite supérieure des revenus est obtenue en multipliant ce montant par le nombre d'unités de consommation du ménage.

La refonte de la subvention de loyer introduite au 1^{er} janvier 2018, en agissant simultanément sur ces quatre paramètres, devait augmenter de manière homogène la population cible, en touchant l'ensemble des types de ménages (personnes seules, familles monoparentales, ménages avec enfant(s), etc.). Une réforme supplémentaire, touchant exclusivement les barèmes de la subvention de loyer, a été introduite au 1^{er} avril 2020. Il est à noter que la subvention de loyer n'est pas cumulable avec la location d'un logement social fourni par le Fonds du logement, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM), une commune ou une Agence Immobilière Sociale en collaboration avec les Offices Sociaux, ainsi qu'avec l'implication d'autres acteurs, tels que la Croix-Rouge luxembourgeoise.

Les travaux de l'Observatoire de l'Habitat, incluant notamment la Note n° 30⁹⁵ publiée en février 2022 (Observatoire de l'Habitat, 2022), permettent de mieux comprendre les effets de la subvention de loyer dans la population éligible.

Tout d'abord, ces travaux suggèrent qu'environ 33 000 ménages pourraient bénéficier (dans le cas où tous les ménages éligibles y ont recours) de la subvention de loyer pour un montant moyen par ménage éligible de 143 euros par mois. Après la réforme de 2020, environ 63% des ménages éligibles à cette aide seraient situés dans le premier quintile de niveau de vie, 34% dans le second quintile et moins de 3% dans les quintiles supérieurs. La réforme d'avril 2020 a d'ailleurs permis d'étendre les aides en faveur de ménages plus élevés dans l'échelle de distribution des revenus en incluant environ 3 400 ménages supplémentaires.

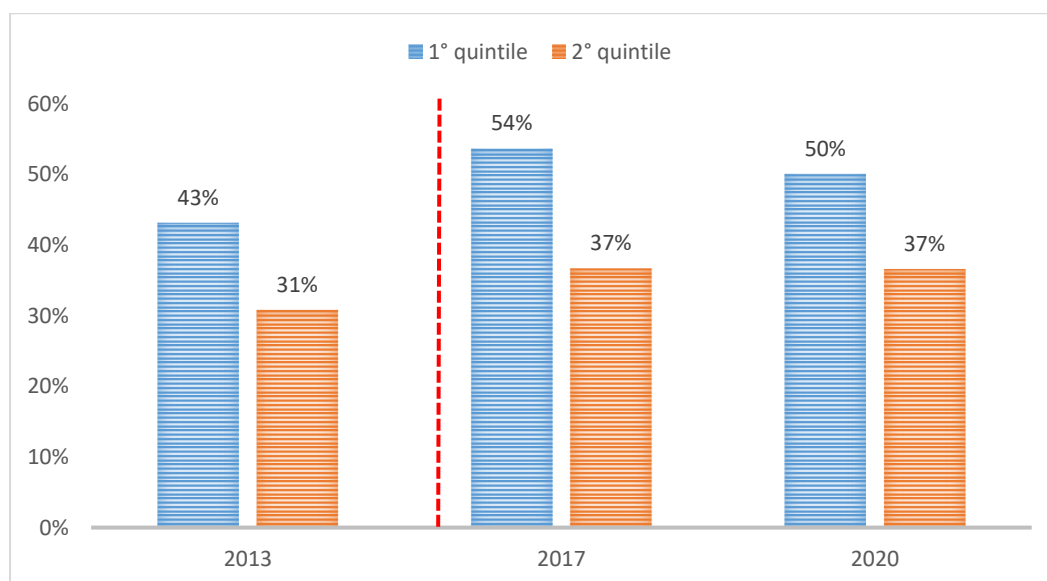
Concernant le poids de cette aide en proportion du revenu disponible des ménages éligibles, elle correspond à 5,7% du revenu disponible moyen des ménages éligibles du premier quintile (avec les barèmes d'avril 2020). Le poids descend à 3,8% et 1,1% dans les quintiles 2 et 3.

⁹⁵ Cf. Note de l'Observatoire de l'Habitat n° 30, *L'impact des politiques sociales et fiscales en matière de logement sur la situation de revenu des locataires et propriétaire.*

La subvention de loyer a bénéficié ainsi principalement aux locataires les moins aisés. La réforme des barèmes en avril 2020 a également permis d'agrandir le champ des ménages éligibles et d'augmenter le gain moyen pour les ménages éligibles avant la réforme. Toutefois, il faut souligner que les travaux de l'Observatoire de l'Habitat s'intéressaient, non pas aux réels bénéficiaires (ceux qui ont effectivement demandé la subvention de loyer), mais aux bénéficiaires théoriques (ceux qui sont éligibles). Or, même si le nombre de ménages ayant recours à la subvention de loyer est en constante augmentation, il ne représente que 15% environ des ménages éligibles. Pour diminuer le non recours, le Ministère du Logement a ainsi lancé 8 campagnes d'information auprès de la population entre 2018 et 2021⁹⁶.

En effet, la situation des ménages locataires sur le marché privé demeure préoccupante comme l'illustrent les travaux de l'Observatoire de l'Habitat, notamment à travers la Note n° 25⁹⁷. Parmi les 20% des ménages locataires du marché privé les moins aisés (ceux du premier quintile de niveau de vie), le taux d'effort depuis 2010 est en constante augmentation, passant de 40% en 2010 à près de 52% en 2018. De plus, la proportion de ménages dont le taux d'effort dépasse les 40% augmente également de manière importante entre 2010 et 2018 passant de 41,7% à 63,9% pour les ménages locataires du marché privé les moins aisés.

Figure 11 : Evolution du taux d'effort moyen des ménages locataires avec un faible niveau de vie entre 2013 et 2020



Source : EU-SILC 2013, 2017 et 2020

Note de lecture : la ligne rouge en pointillée correspond à l'introduction de la subvention de loyer

⁹⁶ Cf. Réponse de Monsieur le Ministre du Logement à la Question parlementaire n°4558 du 25 juin 2021 et à la question parlementaire n°4646 du 9 juillet 2021 posées par les Honorables Députés Mars DI BARTOLOMEO et Yves CRUCHTEN (<https://www.lsap.lu/wp-content/uploads/2021/06/QP-4558-Cruchten-Di-Bartolomeo.pdf>).

⁹⁷ Cf. Note de l'Observatoire de l'Habitat n° 25, *Evolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2016*.

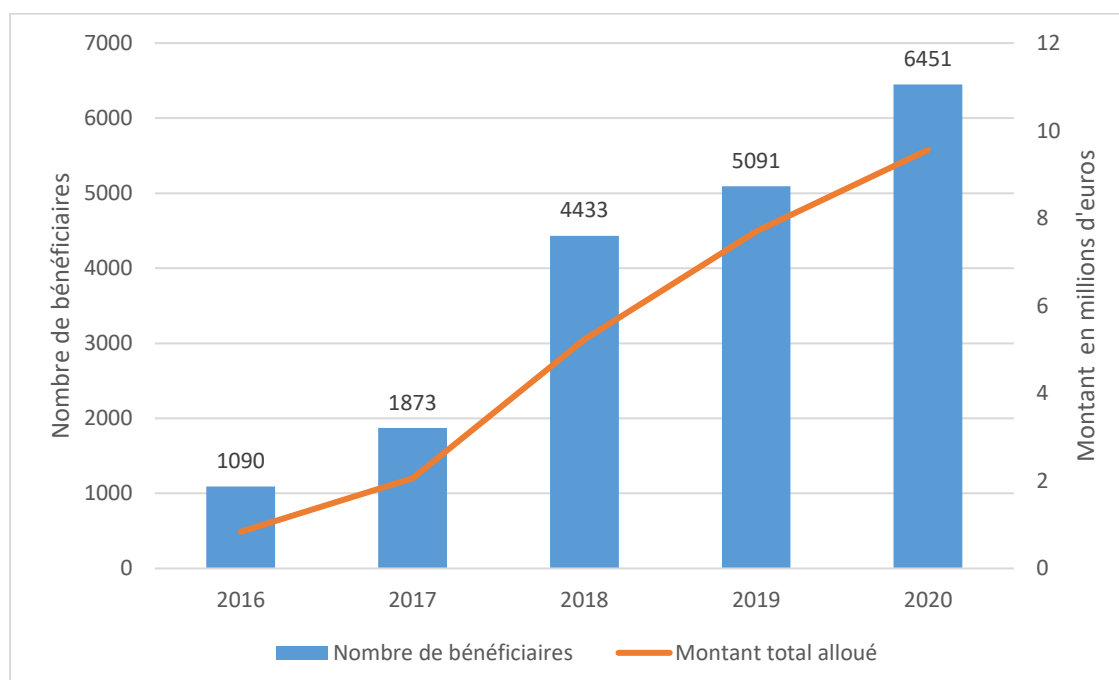
Toutefois, l'introduction de la subvention de loyer en 2016 ainsi que les réformes successives intervenues en 2018 et 2020 ont permis d'amorcer une diminution du taux d'effort comme mesurée en 2020 et qui serait susceptible de se poursuivre au-delà de 2020 (date limite à laquelle se réfère la présente évaluation finale externe), notamment si le recours à ladite subvention était amélioré.

En ne se référant qu'aux données disponibles présentées dans le graphique 11, l'on pouvait constater une augmentation du taux d'effort moyen de 7 points de pourcentages entre 2013 et 2020. Mais après l'introduction de la subvention de loyer en 2016, une diminution du taux d'effort moyen a été observée pour les ménages du premier quintile de niveau de vie (-4 points) entre 2017 et 2020, tandis qu'il était resté stable pour ceux du deuxième quintile.

La subvention de loyer a donc eu un impact sur le taux d'effort, en particulier pour les locataires les moins fortunés, sans négliger, par ailleurs, la part logement introduite par la réforme du REVIS. Cependant, cet impact s'est avéré en deçà des espérances car, d'une part, le taux d'effort demeurait relativement élevé pour les ménages financièrement défavorisés et, d'autre part, le recours à la subvention de loyer était faible.

En 2020, seul un tiers des ménages potentiellement bénéficiaires a sollicité cette aide (10.446 recours sur 33.000 potentiels en 2020). Parmi les demandes de subvention, 62% ont été acceptées. A la même date, les rejets sont majoritairement dus à un revenu trop élevé (50%) ou un taux d'effort inférieur au seuil (39%).

Figure 12 : Evolution du nombre de ménages locataires bénéficiant de la subvention de loyer entre 2016 et 2020



Source : Rapports d'activité du Ministère du Logement 2016-2020

Cependant, il est intéressant d'observer une évolution croissante du nombre de ménages locataires bénéficiant de la subvention de loyer entre 2016 et 2020, soit +492% (cf. Figure 12), ainsi que des montants alloués. La plus forte augmentation du nombre de ménages locataires bénéficiaires a été observée entre la date de l'introduction de la subvention de loyer en 2016 et celle de la refonte de cette dernière en 2018, passant de 1090 à 4433 ménages locataires, soit +307% d'accroissement de bénéficiaires. Et l'augmentation des bénéficiaires a été de moindre importance entre 2018 et 2020, soit +45,5%.

II.3.4.3. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Etudier le non recours à la subvention	Compréhension du phénomène Aide à la décision
Renforcer la communication	Information des ménages pouvant être concernés Réduction du taux d'effort

b) Présentation détaillée des recommandations

En définitive, il apparaît donc que la subvention de loyer n'a pas été suffisante pour infléchir fortement les évolutions des taux d'effort pour les ménages locataires sur le marché privé au cours de la période 2013-2020. Les augmentations très fortes des prix de vente des logements, et celles des loyers (plus modérées mais néanmoins plus fortes que celles des revenus disponibles des ménages), ont en réalité eu pour conséquence une hausse de la part de revenu disponible consacrée aux dépenses de logement chez de nombreux ménages. Cela peut également être en partie la conséquence d'un effet d'aubaine de la part des propriétaires : plus ils intègrent la valorisation de la subvention de loyer, plus ils anticipent des augmentations des loyers. Force est toutefois de constater que la mise en place de la subvention de loyer n'a pas été aussi efficace en termes de diminution du taux d'effort des ménages-locataires du marché locatif privé vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Par ailleurs, la réforme des barèmes en avril 2020 a permis d'agrandir le champ des ménages éligibles et d'augmenter le gain moyen pour ces derniers. Mais le taux de recours à la subvention de loyer est encore trop faible, et les montants octroyés n'ont pas toujours été suffisants pour compenser le renchérissement du loyer, notamment pour les ménages ayant signé un nouveau contrat de bail au cours des années récentes.

II.3.5. Objectif 3 – Action 5 : Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse

II.3.5.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action

L'évolution des politiques européennes a remplacé la terminologie de « logement social », opposée à celle de « logement privé », par la notion de « logement abordable ». Indépendamment de la philosophie politique liée à cette évolution, cette dernière notion reprend les quatre enjeux majeurs préexistants qui s'attachaient au terme « social », à savoir :

- La capacité d'exercer une action régulatrice des marchés intérieurs du logement par le biais des aides de l'Etat, des agréments, des dispositions particulières ;
- L'existence d'un secteur d'organismes créés spécifiquement pour cet exercice ;
- La « résidualisation » du logement, c'est-à-dire la consécration d'une part du parc de logements aux personnes exclues du marché privé ;
- Et l'alignement aux objectifs de l'Union européenne qui considère le logement comme un droit fondamental, facteur de cohésion, d'inclusion sociale, qui accompagne la réponse des Etats aux enjeux climatiques et migratoires.

Aucune définition claire de la notion de « logement abordable » n'existait au cours de la période 2013-2020. Le Ministère du Logement au Luxembourg estimait que les logements abordables pouvaient être assimilés aux logements à coût modéré, tandis que le Fonds du Logement considérait que les logements subventionnés ne pouvaient être inclus dans cette catégorie et que la SNHBM positionnait les logements abordables entre les logements sociaux et le marché libre⁹⁸.

Cette notion était donc interprétée différemment selon les acteurs. Elle ne permet pas une distinction précise entre les « logements abordables » et les autres logements destinés aux personnes sans-abri ou en détresse, tels que les logements aidés ou les logements en gestion locative sociale.

Dans le cadre de cette évaluation, ont été pris en considération les logements destinés aux personnes et familles en détresse dans le cadre de la dynamique de coopération entre l'Agence Immobilière Sociale (AIS), les communes et les offices sociaux. Cette approche écarte les logements locatifs étudiants, ainsi que les logements à coût modéré destinés à la location ou à la vente construits par les promoteurs privés.

⁹⁸ https://liser.elsevierpure.com/ws/portalfiles/portal/19227454/Note_n_26_Observatoire_de_l_Habitat.pdf

Cet axe de la stratégie, telle que définie en 2013, a pour objectif d'augmenter l'offre de logements dits « abordables » destinés à un public en situation de détresse. Mais la spécificité de cette action repose sur l'outil prévu pour répondre à cet objectif. En effet, il s'agit de créer une dynamique de coopération qui encourage l'essaimage du modèle de l'Agence Immobilière Sociale (AIS) sur l'ensemble du territoire national en coopération avec les offices sociaux et les communes.

Dans ce contexte, deux actions concrètes étaient déjà déterminées :

- La mise en œuvre d'un projet pilote dans la commune de Beckerich avec la coopération des autorités municipales et l'AIS ;
- Le soutien des communes à l'AIS en terme de ressources humaines.

La mesure de l'état de réalisation de cette action repose sur quatre indicateurs quantitatifs :

- Le nombre de communes participantes ;
- Le nombre de logements mis à disposition ;
- Le nombre de personnes accueillies ;
- La durée de location moyenne.

II.3.5.2. Réalisation des objectifs de l'action

a) Données clés

	2013	2017	2020
Nombre de communes participantes	na	na	59
Nombre de logements mis à disposition	117	537	707
Nombre de personnes accueillies	365	na	2.803
Durée de location moyenne	3 ans	3 ans	3 ans

Source : Rapports d'activité Haus-CaRe, AIS KORDALL, AIS (2013-2020), Rapports d'activité du Ministère du Logement (2013-2020) et du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (2020)

b) Concrétisation du projet pilote dans la commune de Beckerich

Le projet pilote défini par l'action 5 de l'objectif 3 de la stratégie nationale visait la mise à disposition de logements abordables sur le territoire communal de Beckerich dans le cadre d'une collaboration entre la dite commune et l'Agence Immobilière Sociale.

Ce projet est abouti et a pris une ampleur plus importante que celle programmée au départ. En effet, l'ensemble des dix communes du canton de Redange⁹⁹, dont la municipalité de Beckerich, se sont impliquées dans ce projet pilote. L'une des raisons majeures de cette implication collective tient aux résultats de l'étude et de l'état des lieux, initiés par le canton de Redange, portant sur les problèmes touchant notamment au logement. Cette étude précisait que dans les communes du canton de Redange, à l'instar d'une grande partie des communes du pays, une part croissante de personnes, individus seuls ou plus fréquemment de familles ne pouvait plus accéder à un logement en raison des loyers trop élevés par rapport à leur capacité financière.

Dans ce cadre, le syndicat du canton de Redange (« De Réidener Kanton ») s'est engagé dans ce projet en étroite collaboration avec l'OS CARE (Office Social du Canton de Redange) avec le soutien du Ministère du Logement et de l'Agence Immobilière Sociale pour créer une structure spécifique, dénommée « Haus CaRe » (Agence immobilière sociale régionale), le 9 mars 2017.

Cette nouvelle structure Haus CaRe s'est donnée notamment quatre objectifs majeurs :

- La mise à disposition de logements à coût modéré ;
- La création d'un pool de logements loués auprès de propriétaires privés avec garantie de loyer et de suivi par l'OS CARE ;
- La possibilité d'inclusion des logements appartenant à la commune et mis à disposition suivant les critères du logement social ;
- L'élargissement des critères d'admission dans un tel logement par rapport aux critères de l'AIS national ;

Ces objectifs s'inscrivent dans le principe « *think global, act local* » selon lequel une action au niveau régional constitue également un atout envers les propriétaires potentiellement intéressés à adhérer au projet du fait de la proximité.

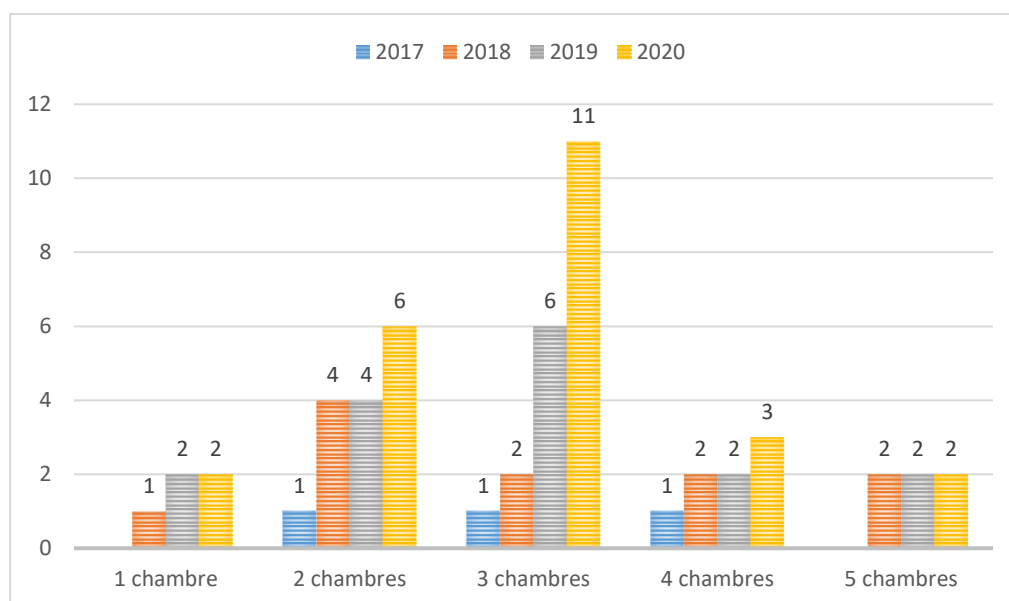
La mise en œuvre concrète du projet nécessitait de constituer un pool de logements diversifiés permettant de proposer aux demandeurs un logement adapté à leurs besoins et à leur capacité financière, afin de permettre aux personnes de rester dans leur commune respective ou, tout du moins, dans leur canton de résidence. Pour cela, le Haus CaRe se devait, d'une part, de convaincre les responsables communaux du bien-fondé du projet. L'implication des communes était essentielle, car elles devaient assurer la gestion des logements et organiser la gestion des demandeurs. D'autre part, le Haus CaRe devait également séduire les propriétaires de sorte à ce qu'ils confient leur bien en gestion. La démarche adoptée pour affronter ces défis reposait sur une communication active, tant auprès des responsables communaux en

⁹⁹ Beckerich, Ell, Grosbous, Prézidau, Rambrouch, Redange/Attert, Saeul, Useldange, Vichten, Wahl.

présentant le projet aux collèges échevinaux, qu'auprès de la population en lui adressant une information sur la situation du marché du logement et les objectifs du projet. Les arguments mis en avant étaient :

- Pour les élus : la possibilité pour la population résidente de rester sur le territoire des dix communes investies, mais également une nouvelle modalité positive pour lutter contre la vacance des logements.
- Pour les propriétaires : la prise en charge de la gestion de leur bien par le Haus CaRe accompagnée par l'OS CARE qui assure, par ailleurs, le suivi des locataires et prend la responsabilité, le cas échéant, de décider de ne plus prolonger une location.
- Pour les locataires : en ce qui concerne sa mise en œuvre, elle a été rendue possible grâce à l'inclusion des logements appartenant aux communes. Ces logements ont été ensuite mis à disposition suivant les critères du logement social accompagné d'un élargissement des critères d'admission par rapport aux critères de l'AIS national.

Figure 13 : Evolution du parc de logements abordables par type entre 2017 et 2020



Source : Enquête « Evaluation finale », 2021

Cette dynamique a permis la création de 24 logements considérés comme « abordables » entre 2017 et 2020. Parmi ces logements abordables, près de la moitié sont des appartements de trois chambres (11), un quart des appartements de deux chambres. Le reste du parc abordable se répartit entre des logements d'une chambre au minimum et de quatre ou cinq chambres séparées au maximum.

Ce parc de logements permet l'accueil de 30 familles pour une durée contractuelle de 3 ans, renouvelable le cas échéant. Il s'agit majoritairement de familles, dont les chefs de famille sont âgés entre 25 et 45 ans, avec plusieurs enfants.

c) Développement de collaborations entre l'AIS et d'autres communes

La mise en œuvre du Haus CaRe n'est pas la seule dynamique résultant de la coopération entre l'AIS, les communes et les offices sociaux. Parmi les 50 acteurs ayant répondu à cette partie du questionnaire, plus des quatre cinquième (84%) collaborent avec l'Agence Immobilière Sociale (AIS), les communes ou respectivement les offices sociaux. Ces collaborations peuvent se faire sous différentes formes : convention avec l'AIS, mise à disposition de logements par l'AIS, suivi et accompagnement social, accords avec les communes pour la mise à disposition ou la gestion de logements sociaux.

Par ailleurs, environ 44% des organismes ayant répondu à l'enquête ont déclaré envisager de nouvelles collaborations avec l'AIS ou d'autres acteurs dans le domaine du logement pour les personnes en situation de détresse. Ceux qui n'envisagent pas de nouvelles collaborations l'expliquent par le fait qu'ils n'étaient pas informés de telles possibilités, qu'ils n'en aient pas besoin ou bien encore qu'ils étaient déjà très impliqués.

Tableau 20 : Collaboration entre les communes, les offices sociaux et l'Agence Immobilière Sociale

	Total		Communes		Offices sociaux		Associations	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Collaboration avec AIS, communes, offices sociaux								
Oui	42	84	12	71	13	87	17	94
Non	8	16	5	29	2	13	2	11
Total	50	100	17	100	15	100	18	100
Collaboration envisagée avec AIS, communes, offices sociaux								
Oui	17	44	5	36	7	54	5	42
Non	22	56	9	64	6	46	7	58
Total	39	100	14	100	13	100	12	100

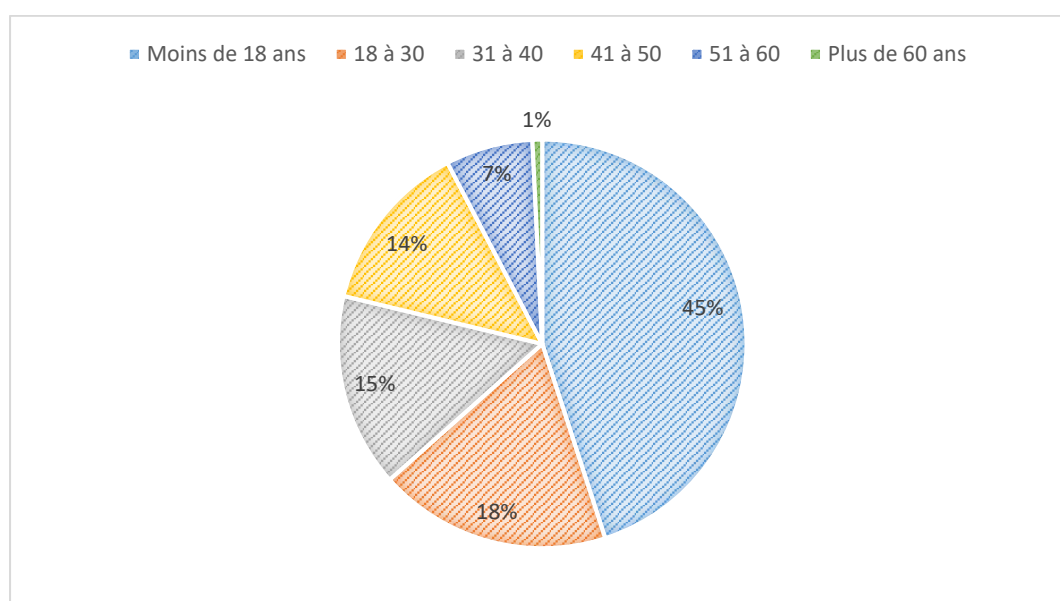
Source : enquête « Evaluation Finale » 2021.

Les interviews réalisés avec les communes, les offices sociaux et l'AIS ont confirmé la dynamique de collaboration développée entre les acteurs pour le développement d'un parc de logement abordable pour les personnes et familles en détresse, même si cette notion présente plusieurs définitions. Ces collaborations ont notamment abouti à la création de l'AIS Kordall (AISK). Cette dernière structure est le fruit d'un accord entre l'AIS et le syndicat intercommunal Kordall (SIKOR) qui regroupe quatre communes importantes du Sud du pays : Differdange, Bascharage, Pétange et Sanem. La prise d'initiative des communes résulte, notamment, d'un désaccord sur les coûts. En effet, le forfait demandé était jugé excessif et il est apparu plus pertinent pour les communes de prendre l'initiative et de la développer dans le cadre d'une collaboration avec l'AIS.

Par le biais de l'ASK, le SIKOR réagit à cette problématique en récupérant des logements inhabités, en procédant si nécessaire à une remise en état et en les mettant à disposition des familles dans le besoin pour un loyer modéré. Dotée de 8 logements lors de sa création, l'ASK Kordall gère un parc de 104 logements abordables comprenant 67 appartements et 37 maisons en 2020. Ce parc se localise majoritairement sur le territoire de la commune de Differdange (59 logements), puis sur les communes de Pétange (19), Bascharage (13), ainsi qu'à Sanem (13) ¹⁰⁰.

En 2020, 867 personnes (soit 306 ménages comprenant 440 mineurs) étaient hébergées dans les logements abordables de l'ASK Kordall ¹⁰¹.

Figure 14 : Ventilation par classes d'âge de la population résidant dans un logement abordable de l'ASK Kordall



Source : ASK Kordall, enquête « Evaluation finale », 2021

Par ailleurs, près de 50% des communes du pays ont développé une coopération avec l'ASK (Rapport d'activité du Ministère du Logement, 2021), parmi lesquelles les villes de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette, de Diekirch, ainsi que les offices sociaux de la Nordstad, du Centre Est, de Mersch, de Resonord et de Wiltz, à titre d'exemple. Ces coopérations se sont concrétisées sous la forme de convention avec les communes et, respectivement, les offices sociaux. D'autres partenaires sont également impliqués, notamment la Croix-Rouge luxembourgeoise¹⁰². Les accords prennent différentes formes et les communes et offices sociaux peuvent participer financièrement et/ou apporter leur soutien en mettant à disposition du personnel et/ou des logements. En contrepartie, l'ASK garantit son soutien ou un accompagnement

¹⁰⁰ Source : enquête « Evaluation finale », 2021.

¹⁰¹ Source : enquête « Evaluation finale », 2021.

¹⁰² La Croix-Rouge luxembourgeoise assure la mission sociale auprès de 16 offices sociaux (in Rapport d'activité 2020).

aux personnes et familles en détresse. Elle est à même d'assurer la relation avec les bénéficiaires et les propriétaires, ainsi que la gestion du parc de logements.

En ce qui concerne le parc de logements qui résulte de ces collaborations, l' AIS déclare 575 logements¹⁰³ pouvant être considérés comme « abordables ». La dynamique de l' AIS est également encouragée par la loi du 14 décembre 2016 relative à la création d' un Fonds de dotation globale des communes. Celui-ci intervient dans l' engagement des communes dans la mesure où il prend en « *considération le nombre de logements sociaux dont les communes sont propriétaires à raison d' un maximum de 1.500 euros par logement social* »¹⁰⁴. Ces actions sont également confortées par le Pacte logement 2.0 qui prévoit, entre autres, une coopération entre l' État et les communes, afin de soutenir le développement de logements abordables et la qualité résidentielle. A ce titre, la législation prévoit une dotation financière pour les communes qui louent ou aident à la mise en location d' un logement sur son territoire.

Enfin, il est à noter que d' autres organismes ont développé des coopérations avec les communes, notamment le Wunnengshëllef qui regroupe 26 organisations et 4 institutions d' Etat. Ces collaborations se concrétisent soit directement, soit indirectement en relation avec les offices sociaux.

II.3.5.3. Perceptions de l' action par les bénéficiaires

Les interviews réalisés avec les bénéficiaires ont permis, de recevoir la perception des bénéficiaires des services de l' AIS. La première observation est que leurs conditions de vie sont plus confortables que celles des personnes hébergées dans des structures d' urgence ou, à plus forte raison, dans des foyers bas seuil. En effet, tous les bénéficiaires de l' AIS perçoivent un revenu régulier, même s' il est insuffisant pour leur permettre de louer un logement sur le marché privé.

En ce qui concerne la prise de contact avec l' AIS, les participants déclarent qu' elle est relativement aisée, notamment avec l' intermédiaire des assistants sociaux. Cependant, le temps d' attente pour disposer d' un logement abordable varie fortement de quelques mois à plusieurs années. Un cas a reçu une réponse positive après sept ans d' attente.

L' accès à un logement abordable contribue fortement à la stabilisation des bénéficiaires. Cela leur permet de poursuivre une formation ou un nouveau travail. Par exemple, un bénéficiaire déclare que vivre dans un logement social avec un loyer plus bas a permis à son partenaire de continuer son apprentissage. Un autre qui vivait auparavant dans un garage aménagé se trouve dans un logement beaucoup plus sécurisé grâce à l' AIS et déclare « *beaucoup de problèmes sont en train d' être réglés* ». Profitant du loyer abordable, le bénéficiaire était capable de recouvrir une partie de ses dettes et d' épargner un certain montant pour la caution d' un prochain logement.

¹⁰³ Source : enquête « Evaluation finale », 2021.

¹⁰⁴ Cf. Entretien individuel.

Pourtant, les bénéficiaires interviewés n'ont pas tous systématiquement stabilisé leur situation. Certains sont même confrontés à davantage de problèmes. Ainsi, un bénéficiaire est en fin de contrat d'activité et doit à nouveau rechercher un travail et un logement. Une autre personne est à nouveau confrontée à une situation de sans-abrisme après la fin de son contrat de location. En effet, cette personne n'a pas la possibilité de retourner chez sa famille et ne peut plus travailler suite à un accident grave.

Par rapport au logement mis à disposition, les bénéficiaires sont unanimement satisfaits tant par rapport au type que par rapport à la qualité de logement. La plupart des habitants se sent à l'aise dans leur logement. Une des bénéficiaires trouve que *« même si c'est pas à moi vraiment, je me sens vraiment chez moi »*. Indépendamment de la durée d'attente pour disposer d'un logement, le principal souci des bénéficiaires tient à la durée limitée du contrat de location. Après les trois ans de contrat et les éventuelles périodes de prolongement d'un an et six mois, les personnes sont forcées de quitter le logement pour céder la place à une autre personne. La plupart des interviewés explique qu'ils font ou qu'ils ont fait des démarches pour la recherche d'un futur logement bien avant l'échéance de leur contrat, mais la majorité n'a pas de succès, car le niveau de leurs ressources financières et la précarité de leur situation professionnelle ne leur permettent pas d'accéder au marché privé de l'immobilier. Après une période de plus de 4 ans au cours de laquelle les personnes ont pu se stabiliser et habiter en sécurité, elles sont de nouveau confrontées à une énorme incertitude et risquent même de se retrouver (de nouveau) dans la rue.

II.3.5.4. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Renforcer l'implication des acteurs	Echange de compétences et de savoir-faire Dynamique pour la création de logement
Encourager un développement local	Développement de système souple et adaptable
Créer une base de données partagées	Suivi de l'offre, des besoins Etudes et analyse d'aide à la décision

b) Présentation détaillée des recommandations

Les recommandations relatives à cet objectif reposent sur un constat majeur, à savoir le manque structurel de logements abordables, qui est relevé par la majorité, pour ne pas dire la totalité, des acteurs consultés. En conclusion de l'enquête et des entretiens, trois considérations sont présentées :

- Renforcer l'implication des acteurs ;
- Encourager un développement local ;
- Créer une base de données partagées.

❖ Renforcer l'implication des acteurs

Selon les déclarations des acteurs, l' AIS n'est pas en capacité d'absorber toutes les demandes de logements abordables. Les autres institutions fournissant des logements abordables, telles que la SNHBM ou le Fonds du Logement, ne sont également pas à même de pouvoir satisfaire toute la demande. Le conventionnement de 33 acteurs avec le Ministère du Logement dans le cadre de la Gestion Locative Social tente de pallier la situation, mais les résultats restent en deçà des demandes qui ne cessent de s'accroître. Cette situation a pour répercussion une pression sur les centres d'accueil, notamment les centres d'accueil d'urgence. A titre d'exemple, la ville d'Esch-sur-Alzette fait état d'une liste d'attente de 295 personnes. L' AIS Kordall déclare une liste d'attente de 180 personnes. Au résultat, les délais d'accession à un logement abordable peuvent atteindre plusieurs années, selon les déclarations des organismes interviewés.

Le développement du parc de logements abordables rencontre plusieurs écueils. Indépendamment des aspects financiers, la principale difficulté consiste à convaincre les communes face à leurs réticences par rapport aux individus concernés ou au manque de personnel et de moyen pour la gestion des logements. Selon les acteurs, l'implication des communes lors de la définition et de la mise en œuvre d'une politique sur le sujet contribuerait à pallier cet aspect. De plus, l'accentuation des coopérations entre communes, offices sociaux et acteurs impliqués pourrait favoriser l'implication des communes.

Le développement des coopérations entre acteurs de terrain permettrait de favoriser la diversité des logements abordables, afin de pouvoir répondre tant aux demandes de personnes âgées, qu'à celles des personnes dépendantes ou présentant des troubles psychiatriques (près de 60% des personnes sans-abri présentent des troubles psychiatriques et 15% ont été diagnostiqués schizophrènes) ou de dépendance à des psychotropes.

Les intervenants sur l'offre de logements, ainsi que les acteurs nécessitant des logements sont unanimes sur la nécessité d'une réelle collaboration de tous, notamment des communes, car le logement est une problématique nationale qui dépasse les intérêts de chacun.

❖ **Encourager un développement local**

Le partenariat mis en œuvre pour la concrétisation du Haus CaRe constitue un exemple à favoriser pour répondre à la demande. Ce type de développement local permet de diversifier les réponses au besoin de logements abordables avec l'implication de multiples acteurs. La collaboration mise en œuvre par le Haus CaRe peut se décliner de différentes façons, laissant ainsi toute la latitude aux communes et offices sociaux de l'adapter selon leur besoin. Par exemple, le Haus CaRe a décidé d'assouplir les modalités d'accès à un logement, telles que définies par l'AIS. Par ailleurs, la démarche constitue notamment une réponse au manque de moyens techniques et financiers des communes et, plus particulièrement, des offices sociaux comme ces derniers l'ont rapporté au cours des entretiens individuels. Les communes n'ont pas la masse critique pour développer et gérer un parc de logements abordables, même si elles s'appuient sur les offices sociaux.

La démarche du Haus CaRe, ainsi que celle d'autres acteurs tels l'AIS Kordall ou l'Office Social de Wiltz, témoignent également des possibilités d'adaptation du cadre de collaboration, que ce soit quant aux modalités de gestion du parc ou quant aux modalités d'accès. En effet, les acteurs considèrent les conditions d'accès aux logements de l'AIS comme trop limitatives, notamment la nécessité de résider depuis deux ans au moins dans l'une des communes participantes. De même, les modalités de détermination des loyers semblent, pour certains acteurs interviewés, inadaptées par rapport aux conditions financières des populations considérées.

L'approche de cette action présente également des avantages sérieux en terme de gestion de la problématique des personnes en détresse. Par cette forme de délocalisation, les acteurs locaux, institutionnels ou non, sont les plus à même de mesurer la détresse des individus et d'adapter les réponses aux besoins des personnes. De plus, le concept en lui-même favorise la mixité sociale en éparpillant les logements sociaux, à l'inverse des grands projets de logements entièrement voués à la location sociale. Ce dernier aspect contribue également à l'inclusion sociale dans la mesure où la dispersion des logements diminue la stigmatisation des habitants de ces logements. Enfin, cette démarche participe de manière positive à la lutte contre la vacance excessive de logements.

Toutefois d'autres options sont à considérer. Ainsi, les acteurs s'engagent dans des projets parallèles, comme le projet Gravity à Differdange qui permettra de disposer de cinq logements locatifs abordables sur un parc de 80 logements en construction. L'exemple de CARITAS peut également être cité sur ce sujet.

❖ **Créer une base de données partagées**

Le développement d'une réponse appropriée aux besoins de logements nécessite une connaissance et un suivi de la demande, ainsi que de l'offre. Les individus sollicitant un logement abordable s'inscrivent fréquemment, d'eux-mêmes ou par le biais des structures auxquelles ils sont rattachés, auprès de tous les organismes en capacité de leur proposer un logement abordable. Le nombre de demandes est ainsi multiplié par rapport à la réalité. Dans ce cadre, la tenue d'une liste nationale constituerait une réponse avec toutes les réserves précisées par les acteurs concernant les modalités

d'attribution des logements abordables et l'éventuelle perte de leur pouvoir d'action et de priorisation des demandes.

L'initiative du Ministère du Logement visant à inventorier tous les logements locatifs sociaux constitue un complément de l'approche. Toutefois, il est nécessaire d'être attentif à une définition de la notion de « logement abordable » qui soit acceptée par tous les acteurs.

La démarche la plus simple pour disposer d'une base statistique pourrait consister à mettre en œuvre une base de données partagées, c'est-à-dire une base de données structurée et organisée qui représente un système d'informations sélectionnées de telle sorte qu'elles puissent être consultées par des utilisateurs ou par des programmes. Un mode de fonctionnement relationnel (E. Codd, 1970) permettrait de représenter les données sous forme de valeurs dans des tables en mettant l'accent sur les relations entre les données. Ce mode aurait pour avantage une très grande simplicité de conception. Par ailleurs, il assurerait la cohérence, la non-redondance et la sécurité des données. Cela signifierait néanmoins que chaque acteur y contribue selon des normes prédéfinies et puisse, en retour, pouvoir exploiter les données collectées. Evidemment, un tel schéma d'action devrait être coordonné par un service ministériel ou un comité de pilotage.

II.3.6. Objectif 3 - Action 6 : Modification de la loi sur le RMG à travers une redéfinition de la part financière destinée au logement

II.3.6.1. Cadre de l'analyse et objectif de l'action

L'analyse se fonde sur l'évolution de la législation (cf. analyse juridique), ainsi que sur les travaux réalisés dans le cadre de l'Observatoire de l'Habitat. Le taux d'effort des ménages est un sujet préoccupant le Gouvernement luxembourgeois et plus particulièrement le Ministère du Logement. Dans ce cadre des travaux ont été engagés depuis la mise en œuvre de l'Observatoire de l'Habitat en 2003. Ils ont abouti à l'édition de plusieurs Notes de l'Observatoire, ainsi qu'à la diffusion d'un indicateur spécifique.

La stratégie prévoyait avec l'action 3.6 de diviser le RMG en trois composantes et de dédier une partie spécifique aux frais de logements des ménages bénéficiaires du REVIS. L'objectif poursuivi était de pouvoir adapter cette partie « loyer » aux loyers effectivement payés et de développer des « 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 de la Famille et de l'Intégration, 2013, page 9).

II.3.6.2. Réalisation des objectifs de l'action

a) Données clés

Objectif	Réalisation
Modification de la loi sur le revenu minimum garanti	<p>Le RMG a été réformé.</p> <p>Le REVIS prévoit une part dédiée aux frais de ménage y compris le loyer avec un montant maximal.</p> <p>Les bénéficiaires du REVIS ont droit à la subvention de loyer.</p>

b) Résultats

La réforme du RMG vers le REVIS¹⁰⁵ n'a pas retenu l'idée de créer une seule composante modulable affectée au loyer : en effet, le ministère du Logement a introduit la subvention de loyer en 2016¹⁰⁶. Le législateur a décidé de couvrir certains

¹⁰⁵ Loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, Mémorial A 630 du 30 juillet 2018.

¹⁰⁶ Cf. Dossier parlementaire du projet de loi N° 7113, Commentaires des articles (art. 5, p.35)., www.chd.lu.

frais liés aux charges du logement par une partie du REVIS réservée à cette fin. Ont été pris en compte dans la détermination de la partie « frais communs du ménage » du REVIS les coûts inhérents au logement comme les charges eau-gaz-électricité, assurances, entres autres¹⁰⁷. Cette partie « frais communs du ménage » s'élève actuellement à un maximum de 791,80 euros¹⁰⁸. Par ailleurs, les bénéficiaires du REVIS ont aussi le droit d'introduire une demande pour recevoir la subvention de loyer qui varie entre 134 à 294 (Observatoire de l'Habitat, 2022) euros par mois calculés en fonction du revenu du demandeur et dont le taux d'effort dépasse 25% du montant dédié aux charges de loyer.

Renvoyant vers l'introduction de la subvention de loyer comme aide complémentaire pour payer les charges liées au loyer, cette aide, dans sa première version, n'a pas connu le succès escompté et le recours à la subvention était très faible. C'est en cela que le taux d'effort à fournir par les ménages demandeurs a été baissé de 33% à 25 %¹⁰⁹. L'analyse de l'Observatoire de l'Habitat estime que la réforme « *bénéficie aux locataires les moins aisés. La réforme des barèmes en avril 2020 a permis d'agrandir le champ des ménages éligibles et d'augmenter le gain moyen pour les ménages éligibles avant la réforme. D'après nos simulations, environ 33 000 ménages pourraient bénéficier (dans le cas où tous les ménages éligibles y ont recours) de la subvention de loyer pour un montant moyen par ménage éligible de 143 euros par mois* ».

En revanche, il a été considéré que le non-recours à cette aide est encore trop élevé (10.000 ménages sur les 33.000 ménages estimés par le Ministère de logement, soit près d'un tiers de ménages). S'adressant aux ménages les plus faibles, la subvention de loyer peut toutefois exclure, à côté du phénomène du non-recours des ménages éligibles, les personnes les plus précarisées qui sont logées dans les chambres meublées et qui, de ce fait, n'ont pas le droit d'introduire une subvention de loyer (entretien 11) tout comme les personnes sans droits sociaux.

Actuellement, les aides individuelles au logement sont en train d'être réformées vers un système plus simple et généreux. Concernant la subvention de loyer, la réforme prévoit notamment l'abolition de la condition de disposer d'au moins trois mois de revenu et de la notion de « loyer de référence », une simplification du calcul de l'aide (et de la révision) ainsi que l'élargissement du cercle des locataires éligibles¹¹⁰.

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ https://www.fns.lu/fileadmin/file/fns/baremes/REVIS/2021.10.01_REVIS_2021_-_NI_855_62_-_Bareme_REVIS.pdf#pageMode=bookmarks, consulté le 16 mars 2022.

¹⁰⁹ Règlement grand-ducal du 27 mars 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Mémorial A n° 2020 du 27 mars 2020.

¹¹⁰ Ministère du logement, Dossier de presse « Vers le droit au logement - La réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ! » du 06.01.2022 (https://mlog.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2022%2B01-janvier%2B06-logement-reforme.html).

II.3.6.3. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Analyser l'impact de la réforme du REVIS sur la part financière destinée au logement	Compréhension des effets Aide à la décision Adaptation des subventions

b) Présentation détaillée des recommandations

L'évolution de la définition et cadre régissant les modalités d'attribution du REVIS semble impacter négativement les individus et ménages défavorisés selon certains acteurs.

Une analyse de l'impact de la réforme s'avère nécessaire afin de confirmer ou infirmer l'effet constaté au niveau du poids du logement. Cette analyse permettrait également d'alimenter la réflexion sur les adaptations, correctifs qui pourraient, le cas échéant, être envisagés.

Le 10 juillet 2018, une motion a été votée par la Chambre afin que le dispositif soit évalué après trois années d'application.

II.3.7. Objectif 3 - Action 7 : Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg

II.3.7.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action

Les analyses généralement faites sur le sans-abrisme font rarement état des personnalités, des destins, ainsi que du quotidien des femmes, des hommes et parfois des enfants concernés. La préoccupation des personnes sans-abri est certes de disposer d'un hébergement décent, voire de disposer d'un logement dans lequel ils peuvent réellement se reconstruire. Mais leurs vies ne se limitent pas à « l'absence d'abri ou à leur errance psychiatrique » (Declerck, 2001). Leurs existences sont bien plus complexes (Delory-Momberger, 2004). En outre, le sans-abrisme est souvent empreint d'une connotation négative (Girola, 2011). Celle-ci renvoie dans l'imaginaire au « clochard », soit à une forme de pauvreté qui peut être perçue comme volontaire (Carotenuto-Garot & Montenegro Marques, 2021). Cette perception a évolué depuis les années 1970, mais considérer que la préoccupation commune des personnes sans-abri se résume à l'accès à un logement décent et pérenne ne doit pas masquer une complexité bien plus importante qui nécessite une connaissance fine de la multiplicité des situations (Girola, 2011).

Lors de l'élaboration de la stratégie nationale contre le sans-abrisme, le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (MIFIGR) était conscient de la nécessité de disposer de données statistiques et d'analyses du « sans-abrisme ». Cela englobait le nombre de sans-abri, ainsi que leurs caractéristiques sociodémographiques, mais également une approche de leur parcours de vie, afin de développer une approche pragmatique considérant leurs besoins et leurs attentes.

Dans ce sens, le MIFIGR avait dévolu à CARITAS Accueil et Solidarité et au LIH (anciennement le CRP-Santé) la charge d'une analyse fine de la situation en s'appuyant sur les acteurs impliqués dans le domaine du sans-abrisme.

L'objectif était la restitution d'un rapport final en 2013.

II.3.7.2. Réalisation des objectifs de l'action

a) Résultats attendus

Objectifs	Résultats
Rapport	Analyses qualitatives sur l'assistance et l'accompagnement des personnes sans-abri.
Echéances	Rapport final remis en 2013

b) Principaux résultats du rapport d'analyse

Le rapport a été finalisé en 2013, mais il n'a pas été rendu public en raison d'un manque de représentativité statistique. Cette étude précisait un manque de données quantitatives pour mesurer le phénomène du sans-abrisme et suggérait une analyse des parcours de vie et des spécificités des personnes sans-abri au Luxembourg.

Le rapport apportait une appréciation qualitative du phénomène. Par ailleurs, il promouvait trois axes majeurs :

- La nécessité d'une diversification de l'offre, afin de l'adapter aux situations des personnes sans logement ;
- La pertinence de développer le concept de « *Housing first* » ;
- La nécessité d'un accompagnement coordonné et continu.

Plusieurs études avaient été réalisées sur le sujet par le LISER (anciennement CEPS/INSTEAD) entre 1994 et 2007 et le rapport produit par CARITAS en 2013 s'inscrivait en complément. Cependant, aucune nouvelle étude n'a été réalisée depuis. Seules des prises de position ont été émises par les acteurs. Ainsi, CARITAS a émis un avis relatif à la signature des accords de Lisbonne par le Luxembourg le 21 juin 2021¹¹¹¹¹². Cet avis précisait qu'un changement de paradigme était nécessaire pour atteindre les objectifs de Lisbonne visant à mettre fin à l'exclusion liée au logement d'ici 2030.

Cette proposition de changement se fonde sur une augmentation du parc de logements abordables dont l'accès s'effectuerait selon un principe de discrimination positive. En outre, cet avis met en avant trois points majeurs pour réellement lutter contre le sans-abrisme :

- Un besoin de données centralisées sur le sans-abrisme ;
- Une prévention plus ciblée, flexible et adaptée ;
- Une prise en charge plus individualisée, notamment médicale.

Certains éléments de l'avis de CARITAS concordent avec les propos des acteurs qui ont été recueillis au cours des entretiens individuels. Il s'agit, tout d'abord, d'une définition commune des différents concepts utilisés, tels que les terminologies « *Housing first* » ou « logement abordable » et « logements sociaux ». Ensuite, il s'agit du besoin, de la nécessité, de données quantitatives et qualitatives, afin de pouvoir assouplir les orientations politiques, les adapter aux besoins des personnes sans-abri et des structures les accompagnant. De plus, le souhait d'un animateur ou d'un coordinateur de la stratégie a été systématiquement exprimé par les acteurs au cours

¹¹¹ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/06-juin/22-cahen-declaration-lisbonne.html.

¹¹² Pour une meilleure lutte contre le sans-abrisme au Luxembourg (https://www.caritas.lu/sites/default/files/19012022-caritas_luxembourg-sans-abrisme-prise_de_position-final.pdf).

des interviews. S'ajoute, enfin, la nécessité d'une coordination de l'ensemble des intervenants luttant contre le sans-abrisme, mais également des ministères impliqués.

Indépendamment de ces observations, les entretiens et les commentaires apportés sur les questionnaires apportent quelques pistes de réflexion complémentaires concernant les évolutions de la population des personnes sans-abri, notamment trois traits spécifiques, parfois paradoxaux, à savoir :

- Un vieillissement de la population des personnes sans-abri, posant de nouvelles problématiques en termes d'hébergement qui ne peuvent être résolues par des foyers d'accueil d'urgence mais par des structures correspondant aux seniors ;
- Une population jeune de moins de 25 ans qui présente plus fréquemment des problèmes psychiatriques et de dépendance à des substances, nécessitant un accompagnement psychologique pour certains et une adaptation des structures pour d'autres afin de les prémunir de la dureté des foyers d'accueil généralistes ;
- Une augmentation de populations originaires de pays tiers avec, parfois, une dissonance culturelle qui s'illustre en particulier dans leur rapport aux femmes.

II.3.7.3. Perceptions de l'action par les bénéficiaires

Le phénomène du sans-abrisme ayant des causes multifactorielles, il paraît indispensable de l'analyser du point de vue des individus, en l'occurrence des bénéficiaires des services. Pour la plupart des bénéficiaires, plusieurs causes, parfois imbriquées, sont susceptibles d'être à la base de leur problème : différents revers de fortune, divorce, maladie, accident ont pu engendrer une situation désespérante qui se conclut, au final, par la perte de son chez-soi.

Parmi les personnes interviewées, seule deux d'entre elles ont réellement vécu dans la rue au cours de leur vie. En revanche, toutes ont vécu de longues périodes d'instabilité résidentielle, passant d'une résidence chez un partenaire à un accueil chez un membre de la famille, un ami ou en étant hébergé dans un centre d'accueil. La majorité d'entre elle a également habité dans de multiples types de logement comme des studios mais aussi des chambres de café insalubres qui coûtent « *beaucoup d'argent et [ce n'est] que de la salissure* ». Ces différentes situations vécues par plusieurs bénéficiaires confirment l'existence multidimensionnelle et multifactorielle des causes du sans-abrisme et la difficulté de trouver un logement alternatif dans des meilleurs délais. Il s'avère qu'habiter chez des membres de la famille ou des amis n'est pas toujours une solution durable pour toutes les personnes impliquées. Cela génère, d'après les bénéficiaires, des conflits au bout d'un certain temps de cohabitation et, potentiellement, une forte détérioration des relations familiales et amicales, sans négliger une dégradation de l'estime de soi.

Pour ces personnes, l'accès à un logement stable est essentiel et constitue un préalable indispensable pour se concentrer sur leur parcours de vie. Cependant, un

nombre élevé de personnes n'a pas la chance de disposer d'un logement social ou d'une chambre dans un logement communautaire. Ces personnes restent alors dans des structures d'urgence, de bas seuil ou dans la rue. Selon leurs propos, l'AIS est une opportunité incontestable, mais elle n'est que transitoire et les individus ne se bercent pas d'illusion quant à l'obtention d'un logement du Fonds du logement ou de la SNHBM. La situation personnelle peut également complexifier l'accès à un logement, en particulier pour les individus dépendants, présentant des troubles psychiatriques ou des problèmes de santé, souvent lourds. L'avancée en âge accentue également la difficulté de trouver un logement en raison du fait que les problèmes de santé s'accumulent avec l'âge et peuvent rapidement être aggravés dans la rue. Un bénéficiaire âgé de 50 ans pense que « *les gens de 20, 25 ans, ils arrivent encore un peu mieux que [lui] de vivre dans la rue, beaucoup mieux* ».

En outre, au-delà de la quiétude apportée par une résidence stable, les bénéficiaires signalent la nécessité de disposer d'une adresse de référence pour continuer de bénéficier de l'ensemble de leurs droits. L'un d'eux craignait la perte de son revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) et son affiliation à la caisse de maladie.

Les histoires de vie des personnes interviewées montrent aussi qu'elles sont confrontées à des problématiques multiples en même temps, engendrant beaucoup d'incertitudes et de stress. Souvent, les personnes qui habitent dans la rue ne se soucient pas uniquement du montant d'argent qu'elles vont gagner ce jour-là, mais par exemple, elles doivent également s'occuper de trouver un lieu pour dormir la nuit. Sans doute, d'autres besoins comme les soins de santé, l'alimentation ou les relations sociales sont alors aussi négligés ou affectés négativement. D'autres conséquences négatives peuvent être engendrées par la perte d'un logement avec une adresse de référence comme la perte d'un revenu et de l'affiliation à la caisse de maladie. Cette perte d'aides et de droits peut, en effet, mettre les personnes sans abri dans une situation encore plus instable et dangereuse. Si elles n'ont plus accès à leur revenu, la recherche d'un logement privé et même d'un logement social ou d'une structure bas seuil qui demandent un loyer s'avère de plus en plus difficile. Ne pas être affilié à une caisse de maladie est une situation périlleuse pour tout le monde, mais d'autant plus pour des personnes qui n'ont pas de logement pour se protéger du froid, de la pluie et de la neige, qui ont moins d'accès à des structures d'hygiène et qui souffrent éventuellement de dépendances ou d'antécédents médicaux.

Sans doute l'entourage de la personne sans-abri a aussi un impact non négligeable sur les chances de celle-ci de se sortir de nouveau de cette situation. Se stabiliser après un sevrage par exemple peut être très difficile si on est obligé de retourner dans un foyer où les anciennes problématiques ou les anciens cercles de gens sont encore très présents. Un habitant d'un foyer d'urgence explique que « *une fois qu'on rentre ici [dans le foyer] dedans, on n'arrive pas à s'en sortir* » et « *que seulement les gens avec une mentalité forte ou ceux qui ont eu un coup de bol vont réussir à améliorer leur situation* ».

II.3.7.4. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Mettre en place un système d'information statistique et de gestion au niveau national	Disponibilité des données statistiques Opportunité d'analyses et d'études favorisant une prise de décision factuelle
Analyser le sans-abrisme	Meilleure connaissance du phénomène du sans-abrisme Identification des situations de vie et des profils, Ajustement des actions faisant suite à une très bonne compréhension de la problématique du sans-abrisme
Disposer d'un comité de pilotage, d'accompagnement	Coordination de l'implication institutionnelle avec celle des différents acteurs dans la conduite des actions à mener dans le champ du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

b) Présentation détaillée des recommandations

Au résultat des différents entretiens et des analyses du sans-abrisme, les trois recommandations suivantes peuvent être énoncés :

❖ **Mettre en place un système d'information statistique et de gestion au niveau national**

Le nombre de personnes sans-abri fluctue constamment et leurs spécificités évoluent d'une année à l'autre. Un suivi statistique annuel s'appuyant sur les données de l'ensemble des acteurs impliqués sur le sujet constituerait l'outil idoine pour suivre et analyser l'évolution du sans-abrisme, des personnes sans-abri.

L'objectif serait de collecter annuellement auprès de tous les acteurs, conventionnés et non-conventionnés, des informations permettant d'identifier les sollicitations et les réponses apportées, ainsi que le profil des individus, notamment par rapport à la problématique sous-tendant leur démarche.

La mise en place de ce type de collecte ne peut être réalisée qu'avec l'appui d'un organisme mandaté par le MIFIGR. Celui-ci aurait pour charge de définir la structure, les outils et le cadre de sécurité. Par ailleurs, les modalités de développement, plus

spécifiquement les informations à collecter et les analyses sont à envisager dans le cadre d'une démarche collaborative avec les communes, les offices sociaux et les autres acteurs impliqués sur le sujet.

Cette approche rejoint les recommandations énoncées précédemment quant à la création d'une base de données partagées. Elle pourrait s'accompagner d'analyses régulières sous forme d'indicateurs et de rapports succincts alimentant la réflexion et la décision politique sur les différents axes d'actions.

❖ **Analyser le sans-abrisme**

L'analyse du sans-abrisme est essentielle pour disposer d'une politique efficace. Ces analyses, résultant des données collectées, permettraient, notamment de développer la prévention du sans-abrisme, de cibler plus précisément les publics et, enfin, d'apporter une flexibilité à la politique contre le sans-abrisme.

❖ **Disposer d'un comité de pilotage, d'accompagnement**

Cette dernière recommandation vise la constitution d'un comité de pilotage ou d'accompagnement, regroupant les ministères concernés ou pouvant être associés à la problématique, ainsi que des représentants des acteurs : communes et associations. Indépendamment des fonctions habituellement attribuées à une telle structure, l'intérêt, dans le cadre de cette action, est de regrouper les acteurs afin de les impliquer, entre autres, sur la collecte de données, l'analyse du sans-abrisme et les orientations des actions en apportant une aide à la décision aux autorités.

II.3.8. Objectif 3 - Action 8 : Analyser les phénomènes du mal-logement et de l'exclusion liée au logement

II.3.8.1. Cadre de l'analyse et objectifs de l'action

Le mal-logement regroupe des situations de logement qui ne répondent pas à des normes minimales définies dans le cadre d'une société, ou dans lesquelles une personne ne maîtrise pas la durée de son hébergement. Le mal-logement peut prendre trois formes :

- La mauvaise qualité de l'habitat, telle que l'humidité, la défaillance du chauffage ;
- La suroccupation du logement, appréciée selon le nombre de pièces ou selon la surface par personne ;
- La précarité de l'hébergement.

Dans ce cadre, l'INSEE distingue trois catégories de populations (Albouy, Legleye & Lellouc, 2020) : 1) les personnes sans-domicile, 2) les personnes sans logement personnel et 3) les personnes privées de confort selon les normes retenues. Le mal-logement englobe majoritairement des personnes vivant dans des logements surpeuplés, ainsi que celles ne disposant pas de confort. La question est de savoir si le logement est le seul aspect à prendre en compte.

La stratégie aborde également la question du mal-logement et de l'exclusion liée au logement. Ces situations sont considérées comme résultant d'une insuffisance des ressources financières des personnes concernées par rapport au marché immobilier. En sus de conditions de logements inacceptables, l'inadéquation des ressources par rapport aux coûts du logement contribue à l'exclusion des personnes qui courent le risque de se retrouver à la rue.

Aucune étude n'ayant été réalisée sur ce sujet auparavant, la stratégie a programmé la réalisation d'une étude de ces phénomènes, afin d'en comprendre les mécanismes. L'objectif final était, sur la base de l'analyse des phénomènes, de mettre en place un tableau de bord considérant différents types de situations et de ménages qui permettent de mesurer le nombre de personnes en situation de mal-logement, ainsi que le nombre de personnes exclues de leur logement.

La mission avait été confiée à l'Observatoire de l'Habitat du Ministère du Logement. Le rapport devait être restitué en 2013.

II.3.8.2. Réalisation des objectifs de l'action

a) Résultats attendus

Objectifs	Résultats
Rapport	Les travaux d'analyse du mal-logement et de l'exclusion liée au logement ont abouti à : <ul style="list-style-type: none">• Une proposition de tableaux de bord en 2014• Un rapport final en 2015
Echéances	La proposition a été restituée en novembre 2014 Le rapport final a été remis en décembre 2015

b) Principaux résultats du rapport d'analyse

Le premier rapport repose sur des travaux de monitoring débutés en 2013 dans le cadre des travaux de l'Observatoire de l'Habitat du Ministère du Logement en collaboration avec le CEPS/INSTEAD (actuellement LISER).

L'objectif était de définir une typologie des situations à partir de laquelle un tableau de bord pouvait être élaboré pour mesurer et analyser les différentes situations de mal-logement. La typologie ETHOS¹¹³ développée par la FEANTSA (Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris), ainsi que la définition de la Fondation Abbé Pierre (Fondation Abbé Pierre, 2013, page 57) ont été prises en considération pour identifier cinq dimensions majeures du mal-logement :

- L'absence de logement personnel ;
- La difficulté d'accéder à un logement ;
- Les mauvaises conditions de logement ;
- Les difficultés de maintien dans le logement ;
- Le blocage des parcours résidentiels.

Pour chacune de ces dimensions, un indicateur a été mis en œuvre par l'Observatoire de l'Habitat pour mesurer la situation des ménages résidant au regard des principales dimensions caractérisant le mal-logement, à savoir :

- Absence de logement personnel

L'absence de logement personnel est le premier indicateur élaboré. Il englobe les personnes sans-abri, les personnes hébergées dans des structures et les

¹¹³ La typologie ETHOS (*European Typology on Homelessness and housing exclusion*) est le résultat des travaux réalisés par des chercheurs dans le cadre de l'Observatoire Européen sur le Sans-abrisme. Elle a été mise au point par les coordinateurs de l'Observatoire, à savoir Bill Edgar et Henk Meert, en 2005.

personnes résidant dans un habitat précaire ou hébergées provisoirement. Le nombre d'individus dans l'une de ces situations est difficilement mesurable du fait, entre autres, de l'importance des doublons¹¹⁴. Néanmoins, il a été évalué que 1.860 personnes étaient sans logement en 2014.

Par rapport aux conditions de logement précaire, l'indicateur élaboré se fonde sur une mesure à partir des données d'enquête portant sur les ménages du PSELL-3/EU-SILC. Les résultats ont montré que près de 1,1% des ménages étaient hébergés gratuitement pour des raisons essentiellement financières. Ceci correspondait à une estimation d'environ 2 300 ménages concernés pour l'année 2013, selon l'Observatoire de l'Habitat. Depuis cette date, aucune nouvelle statistique n'a été réalisée.

- Difficulté d'accès à un logement

L'évaluation du nombre de ménages avec des difficultés d'accès au logement se fait par le dénombrement de personnes qui se trouvent sur les listes d'attente. Cependant, le fait que les personnes s'inscrivent auprès de différents organismes rend difficile voire impossible un traitement statistique sans doublon des demandes au regard des moyens disponibles. Le croisement des informations communiquées par les différents acteurs permet d'évaluer que près de 1 150 ménages¹¹⁵ sont sur la liste d'attente.

- Mauvaises conditions de logement

Cet indicateur, également constitué par l'Observatoire de l'Habitat, englobe tous les problèmes touchant au confort des logements, soit 1) l'inconfort technique ; 2) le surpeuplement accentué des logements ; 3) la précarité énergétique ; 4) l'insalubrité du logement et 5) l'hébergement sur un camping.

En 2013, près de 10,4% des ménages avaient rencontré au moins un problème de mauvaises conditions d'habitat. Cela correspondait à environ 21 300 ménages. En 2021, EUROSTAT a publié une mesure des mauvaises conditions de logement à partir de trois questions posées par l'enquête sur les revenus et conditions de vie des ménages. Les données collectées précisent que 15,4% des ménages seraient mal logés¹¹⁶.

- Difficultés de maintien dans un logement

Ce quatrième indicateur recense les ménages ne pouvant faire face aux dépenses de logement, et se trouvent donc en risque de perdre leur logement. L'indicateur utilise quatre paramètres : 1) soutien financier de la part de proches, 2) taux de

¹¹⁴ Les personnes demandeuses de logement s'inscrivent auprès de plusieurs organismes fournisseurs. Cette démarche génère des doublons difficilement distinguables.

¹¹⁵ Un ménage peut être une personne seule ou un groupe de personnes domiciliées à la même adresse.

¹¹⁶ Information citée dans le programme national de réforme 2022, page 53 (<https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/04-avril/29-pnr-psc/programme-national-de-reforme-2022.pdf>).

surcharge des coûts du logement, 3) arriérés de paiement et 4) menaces d'expulsions.

En 2013, près de 19 400 ménages avaient au moins un problème parmi ces quatre paramètres¹¹⁷. Il était également relevé que les cas d'arriérés de paiement des factures liées au logement, qu'il s'agisse du paiement du loyer, des remboursements d'emprunts ou des charges énergétiques, avaient tendance à s'accroître.

- Blocage des parcours résidentiels

La Fondation Abbé Pierre ajoute la mobilité résidentielle à ses critères du mal-logement, partant du principe qu'une partie des ménages n'est pas en capacité de choisir son lieu de résidence, ni le logement qu'ils souhaitent. L'indicateur mis en œuvre repose sur deux mesures : 1) La mobilité résidentielle et 2) la capacité financière permettant d'accéder à la propriété.

Le rapport estimait que 40% des ménages locataires n'étaient pas en capacité d'accéder à la propriété d'un logement correspondant à leurs besoins en 2013¹¹⁸.

II.3.8.3. Perceptions de l'action par les bénéficiaires

Après avoir exploré le phénomène du sans-abrisme au sens littéral dans le chapitre précédent, ce chapitre va se concentrer sur le thème du mal-logement et de l'exclusion liée au logement et, spécifiquement, sur les expériences vécues dans ce domaine par les bénéficiaires interviewés.

Beaucoup de personnes seules ou en famille vivent dans des situations de précarité peu visibles au sein de la société. Ces personnes, pouvant être classées sous les catégories ETHOS 8-10 (logement précaire) et ETHOS 11-13 (logement inadéquat), vivent chez des amis ou la famille, dans des chambres de café ou des immeubles non destinés à l'habitat. Elles ont peut-être un toit au-dessus de la tête, mais cela ne signifie pas pour autant qu'elles ont un logement digne, propre et sécurisé.

Parmi les personnes interviewées, la disponibilité d'un logement stable disposant d'un minimum de confort est essentielle. En disposer relève du parcours du combattant. A l'origine, les personnes vivaient dans un logement de bonne qualité avant de devoir déménager à cause d'un revers de fortune, tel qu'un divorce ou la perte de leur emploi. A titre d'exemple, une des personnes a perdu sa maison après un divorce et faute de ne pas trouver un logement abordable, elle a dû habiter dans un garage pendant plus d'un an pour un loyer de 700 euros par mois, avant d'obtenir un appartement de l'Agence Immobilière Sociale. Une autre personne raconte l'histoire de sa trajectoire résidentielle après l'immigration au Luxembourg. Le premier logement fut une chambre de café où la personne n'avait même pas le droit de cuisiner elle-même. La première amélioration pour elle a été une nouvelle chambre de café, où elle partageait la salle de bains et la cuisine avec plusieurs autres personnes. Puis, elle a trouvé un

¹¹⁷ Observatoire de l'Habitat.

¹¹⁸ Observatoire de l'Habitat.

autre logement dont la taille permettait de faire venir sa famille. Ensuite, la famille reconstituée a dû changer plusieurs fois de logement. Dans l'avant-dernière maison, un autre problème se présentait car le logement était en mauvais état et un plafond a fini par s'écrouler et tomber sur le lit de son enfant, heureusement inoccupé à ce moment-là. Pendant les six mois qui ont suivi, où l'assistante sociale les a soutenus dans la recherche d'un autre logement, la famille a dû rester dans la même maison et s'arranger pour dormir dans le salon, car la chambre restait inhabitable et non réparée par le propriétaire. Un autre déménagement était par après nécessaire jusqu'à ce que l'Agence Immobilière Sociale les ait aidés à trouver une maison adéquate sur le marché privé dans laquelle ils pouvaient rester plus longtemps. Cette personne a donc réussi, après quelques années, à se sortir d'une situation de mal-logement, mais ceci ne fonctionne pas pour tout le monde. Dans ce cas-ci, il est aussi évident que le phénomène du mal-logement influence aussi la sécurité et le bien-être des enfants et du reste de la famille.

Cette situation est particulièrement humiliante et la personne précise qu'elle cache sa situation pour ne pas être « *regardée de côté, de travers* ». En outre, la peur de ne plus avoir de logement sécurisé dans le futur constitue une source de stress élevée, notamment vis-à-vis des enfants.

Logement et ressources sont intimement liés. La perte de l'emploi enclenche un cercle vicieux qui s'accompagne de la perte du logement et inversement. Perdre son adresse signifie pour beaucoup de gens la perte de certains droits, notamment le droit au REVIS. C'est aussi une difficulté supplémentaire dans la recherche d'un emploi. Le stress engendré par cette situation est bien visible dans une anecdote d'une personne interviewée : « *tu n'as pas où vivre, tu n'as pas de certificat de résidence. Tu as trouvé un bon travail, quand tu trouves un bon travail, même à l'ADEM, ils te disent d'amener où tu habites, d'amener un certificat de résidence. Et si tu n'as pas un certificat de résidence, on te donne pas le travail. Et si tu n'as pas de travail, on te donne pas de maison* ». Par ailleurs, il semble presque impossible pour les bénéficiaires d'accéder à un logement locatif s'ils ont le REVIS, le RPGH ou un emploi avec contrat à durée déterminée. Même si les bénéficiaires gagnent plus que le loyer mensuel et que la majorité d'entre eux est habituée à vivre de manière très économe, les propriétaires ne les acceptent que s'ils gagnent au moins trois fois le montant du loyer. Ces critères de revenus semblent être un facteur de discrimination sur le marché du logement. Un bénéficiaire raconte que les propriétaires arrêtent même de le prendre en considération comme locataire à partir du moment où il leur dit qu'il reçoit le REVIS ou le RPGH, soit des revenus relativement « sûrs » qui sont versés sur le compte des bénéficiaires chaque mois par l'Etat.

Au final, les personnes ont conscience que le marché immobilier du pays est inaccessible. De même, elles savent que les logements proposés par les institutions sont rarement disponibles. Aussi, les personnes exploitent différentes pistes pour accéder à un logement. Certaines font le choix de résider à l'étranger, d'autres tentent d'améliorer leur situation professionnelle, ou s'adressent à différentes structures pour être accompagnées. Mais, quelles que soient les situations, toutes attendent qu'un logement abordable se libère... Les attentes sont multiples, mais toutes les personnes espèrent pouvoir, tôt ou tard, accéder à un logement stable.

II.3.8.4. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Mettre en place un système d'information statistique et de gestion au niveau national	Disponibilité de données de base Capacité accrue de mesurer les différents phénomènes Contribution à des analyses fondées sur des données factuelles susceptibles de faciliter l'aide à la décision

b) Présentation détaillée des recommandations

Depuis la restitution du rapport et des tableaux de bord en 2014, aucune nouvelle statistique ou analyse globale n'a été mise à jour. Il semble que certains acteurs n'ont pas eu connaissance des tableaux de bord élaborés, ni des analyses effectuées.

Toutefois, des analyses partielles ont été réalisées par certains acteurs, plus particulièrement par CARITAS qui publie tous les ans depuis 2007 un almanach social visant à aborder différents thèmes relatifs au sans-abrisme et au mal-logement. Dans ce cadre, CARITAS relève que le problème de l'accès à un logement décent reste une priorité nationale. Elle estime un manque de 30 000 logements pour répondre aux besoins actuels des populations les plus fragiles. En effet, d'une part, les individus et les ménages se trouvant parmi les premiers déciles de revenus sont dans l'incapacité d'accéder à un logement et, d'autre part, l'évolution des prix du marché privé conduit de plus en plus d'individus et de ménages à l'incapacité de boucler leur budget et à solliciter un logement abordable. Cette situation crée un gonflement de la demande de soutien social pour des raisons financières. CARITAS relève également que les instruments mis en œuvre pour lutter contre la pauvreté et la précarité n'ont pas été réévalués en cohérence avec l'augmentation des prix¹¹⁹.

Les entretiens réalisés avec les acteurs ont permis d'identifier certaines tendances. En 2020, les organismes actifs dans le domaine ont constaté une augmentation du nombre de personnes en situation de mal-logement. La crise socio-économique liée à la pandémie de COVID-19 n'a pas provoqué une augmentation massive des impayés et des expulsions. Cependant, elle a eu d'autres effets qui s'inscrivent dans une évolution du mal-logement. Ainsi, les personnes déjà vulnérables avant la crise ont vu leur situation se détériorer. La pauvreté et les inégalités se sont creusées en particulier pour les familles monoparentales, ainsi que pour les populations les plus

¹¹⁹ Pour une meilleure lutte contre le sans-abrisme au Luxembourg, CARITAS Luxembourg, Prise de position, 19 janvier 2022 (https://www.caritas.lu/sites/default/files/imported/19012022-caritas_luxembourg-sans-abrisme-prise_de_position-final.pdf).

jeunes. Sur ce dernier point, le STATEC relevait un taux de risque de pauvreté de 24,8% pour les mineurs, soit plus de 7 points d'écart avec l'ensemble de la population (STATEC, 2020).

Il ressort également des entretiens l'existence de goulets d'étranglement à plusieurs niveaux du processus d'accès à un logement décent pour les personnes en détresse ou en précarité. En effet, les personnes qui devraient être indépendantes sur le marché privé ne sont plus en capacité d'y rester et se positionnent sur les logements abordables. En revanche, les bénéficiaires des organismes actifs dans le domaine social sont les derniers à pouvoir accéder à un logement en raison de leur situation et de leurs ressources. La disponibilité des logements ne permet pas d'octroyer à toutes les personnes un logement en relation avec leur situation et leur capacité financière. Ainsi, une part de la population concernée ne sera jamais en capacité d'être indépendante.

Les mesures prises par les décideurs politiques étaient jugées comme positives. Cependant, elles étaient perçues comme insuffisantes ou manquant d'adaptation par rapport à l'hétérogénéité des situations. Or, il est essentiel pour les acteurs de distinguer les situations et de développer des actions en cohérence avec celles-ci.

Il est à noter qu'un grand nombre d'acteurs, notamment les communes, se sont concrètement engagés dans la lutte contre le mal-logement. A titre d'exemple, Resonord¹²⁰ a une politique d'identification des logements insalubres très active, plus particulièrement des « chambres de café ». Leur action était toutefois limitée par les moyens d'action dont les communes ou les offices sociaux disposent. De plus, la Ville de Luxembourg a développé une politique contre le mal-logement en parallèle de la stratégie nationale. Il ressort, enfin, que les acteurs ne disposaient pas des données pour mesurer précisément l'ampleur de la situation, ni des outils pour lutter efficacement contre le phénomène du mal-logement. Il s'agit d'un problème national qui nécessite, selon les acteurs interviewés, l'implication de l'ensemble des acteurs sur le territoire et une coordination continue.

Dans ce contexte, la principale recommandation consiste à disposer de statistiques régulières sur le mal-logement et l'exclusion liée au logement, ainsi que sur le profil des personnes concernées. Cette statistique ne peut être établie qu'à partir des données que les acteurs de terrain peuvent collecter, à l'instar de l'action de Resonord. L'intérêt de cette démarche serait de disposer d'une vue évolutive des phénomènes et d'alimenter l'analyse et l'aide à la décision. Par ailleurs, il conviendrait d'étudier le marché de l'immobilier social et, notamment, de quantifier l'accès et la disponibilité de logements dans le segment de l'urgence sociale en matière de logement. Aujourd'hui, il est nécessaire de pouvoir établir une planification de logements et de connaître le nombre de logements produits chaque année que l'on peut attribuer à ces situations d'urgence. Cette mesure est en partie prise en compte par le Pacte Logement 2.0, mais demande une précision sur la ventilation des logements en fonction des différentes situations sociales.

¹²⁰ Resonord est un office social regroupant 9 communes du Nord du pays : Clervaux, Kiischpelt, Putscheid, Parc Hosingen, Tandel, Trois Vierge, Vianden, Weiswampach, Wincrange. Il a créé le service « Wunne Bleiwen » en 2020 avec pour objectif de mettre à disposition des logements adaptés : projets GLS et Assurance qualité des chambres meublées.

II.4. Consolidation des mesures existantes et renforcement de la gouvernance

Ce chapitre a trait au dernier objectif de la stratégie nationale qui visait à consolider les mesures existantes et à renforcer la gouvernance. Un accent particulier était porté aux mesures de soutien aux organismes (Action 1). Il aborde successivement le cadre et les objectifs, l'état de réalisation de l'action et les principales recommandations sur la base des données collectées et des entretiens réalisés.

II.4.1. Objectif 4 - Action 1 : Soutien aux organismes

II.4.1.1. Cadre et objectifs de l'action

La prise en charge du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement implique un investissement de tous les acteurs locaux et nationaux. Cette démarche passe par une délégation, une sous-traitance de compétences de l'Etat vers des entités locales, ainsi que vers des organismes privés et associatifs. Ces dernières entités peuvent ainsi gagner une certaine autonomie de décisions, notamment en ce qui concerne l'offre de services et d'hébergement. D'autres organismes prennent également des initiatives selon leur propre stratégie.

Cette fragmentation favorise une implication collective et la recherche des réponses les plus adaptées aux différentes situations. Cependant, le risque de cette démarche est, d'une part, le développement d'initiatives déconnectées des stratégies développées par les institutions et, d'autre part, l'essor d'inégalités spatiales entre les différents territoires du pays (Gervais-Lambony et Dufaux, 2009 ; Desjardins, 2009). La gestion de ces risques passe, entre autres, par l'apport d'un soutien aux acteurs et le renforcement de la gouvernance à l'initiative du Gouvernement. La mesure de l'impact de ces actions devrait reposer, quant à elle, sur une connaissance de la ventilation budgétaire entre les acteurs et les actions, ainsi que sur les dynamiques construites.

Cette action prévoit la poursuite pendant toute la période de mise en œuvre de la stratégie nationale du soutien du Gouvernement aux communes et aux organisations non gouvernementales ayant conclu, ou qui auront conclu au cours de la période, une convention avec l'Etat dans le domaine de l'accès au logement.

Les mesures de réalisation prévues se fondent sur trois indicateurs :

- Le nombre de réunions de concertation réalisées ;
- Les synergies créées ;
- Et les économies d'échelle réalisées.

II.4.1.2. Réalisation des objectifs de l'action

a) Données clés

Objectifs	Résultats
Nombre de réunions de concertation	Aucune données disponibles
Synergies créées	Plateformes interministérielles Conférences internationales Conférences et réunions d'information nationales Associations et partenariats entre acteurs
Economies d'échelle réalisées	Optimisation des voies de communication Travail en réseau et partage des connaissances spécifiques

b) Résultats de l'enquête

L'enquête a abordé différentes thématiques permettant d'identifier la fréquence et la qualité des relations et des coopérations entre les acteurs institutionnels et associatifs. Elle a été complétée par des interviews individuels et collectifs.

En ce qui concerne le nombre de réunions de concertation réalisées, aucune analyse statistique n'a pu être sérieusement réalisée. En effet, les acteurs déclarent se réunir régulièrement, que ce soit entre acteurs ou avec des institutions, dont les ministères. Cependant, aucun décompte n'a été effectué en l'absence d'intérêt et d'obligation sur ce sujet. Par rapport aux deux autres indicateurs relatifs aux synergies créées et aux économies d'échelle réalisées, il est, là aussi, délicat de se prononcer sur la base d'information précises, ces dernières n'étant pas disponibles.

Tenant compte de ces faits et sur la base des informations collectées, cette section abordera le soutien apporté aux organismes suivant deux axes majeurs :

- Les collaborations et soutiens du Gouvernement ;
- Les collaborations et synergies entre acteurs.

❖ **Collaborations et soutiens institutionnels**

Les soutiens prévus par la stratégie nationale proviennent du MIGFIR, ainsi que des autres institutions, notamment le MENJE. Ces soutiens prennent deux formes principales en termes de collaborations et de soutiens financiers.

- Les collaborations entre les institutions et les acteurs

En ce qui concerne les collaborations entre les ministères et les organismes impliqués dans la lutte contre le sans-abrisme, l'enquête révèle que plus de quatre organismes

sur dix ayant répondu au questionnaire collaborent ou ont déjà collaboré avec au moins un ministère depuis 2013.

Pour les acteurs n'ayant pas déclaré collaborer avec les ministères depuis 2013, plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer cette absence de collaboration. Si certains évoquent le fait qu'il n'y a pas de demandes des ministères dans ce sens, d'autres ignorent même la possibilité de collaboration. Pour justifier ce manque de collaboration, certains acteurs parlent de problèmes de temps et d'information sur la stratégie, ou encore du manque de personnel encadrant, du manque de moyens financiers et de propriétés foncières.

La moitié des acteurs coopère avec le Ministère du Logement et tout autant avec le MIFIGR (9 sur 17). Quatre organismes ont cité également le Ministère de la Santé et trois ont cité le Ministère de l'Education nationale. Concernant les modalités de la collaboration entre les acteurs et les ministères, il s'agit essentiellement de convention pour la Gestion Locative Sociale. Les objectifs de cette collaboration touchent plusieurs aspects comme la création de logements, la location de logements à coût modéré, l'inclusion sociale par le logement, ou encore l'adaptation du modèle « bailleur social ». Le soutien reçu de la part des ministères dans le cadre de ces collaborations est principalement financier selon les acteurs ayant répondu au questionnaire. En pratique, ces collaborations ont permis à certains acteurs la création de plusieurs logements, l'acquisition de terrain pour des projets de logements à coût modéré ou encore l'accès à des logements adaptés.

Au final, pour la majorité des acteurs, les collaborations avec les ministères ont répondu à leurs attentes (76%). Les points positifs relevés sont la bonne entente avec les ministères, les informations claires et précises fournies par les ministères, ainsi que le soutien financier stable et « correct ». Un acteur a même cité le fait que la collaboration lui permet d'exister. Pour ceux dont la collaboration n'a pas répondu à leurs attentes, la principale raison provient selon eux du manque croissant de logements, du manque de personnel, ou encore du manque de retour des ministères.

Tableau 21 : Collaborations entre les institutions et les acteurs

	Total		Communes		Offices sociaux		Associations	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Collaboration avec un ou plusieurs ministères								
Oui	18	43	4	33	3	27	11	58
Non	24	57	8	67	8	73	8	42
Total	42	100	12	100	11	100	19	100
Collaboration a répondu aux attentes								
Oui	13	76	3	100	2	67	8	73
Non	4	24	0	0	1	33	3	27
Total	17	100	3	100	3	100	11	100

Source: Enquête Evaluation finale, 2021

Ces collaborations s'illustrent par communication régulière entre les ministères et les acteurs. La plupart de ces derniers en étaient satisfaits (87%). Les points positifs de cette communication étaient la disponibilité, la flexibilité, l'efficacité, la clarté et la précision de l'information fournie ou encore la bonne écoute de la part des ministères. Parmi les points négatifs, le principal fait concernait les fréquents changements d'interlocuteurs au niveau des ministères.

Tableau 22 : Communication entre les institutions et les acteurs

Mode de communication								
Conférences, réunions d'information, plateforme	12	67	2	50	1	33	9	82
Comités de pilotage locaux	2	11	0	0	0	0	2	18
Courriel, téléphone	13	72	2	50	3	100	8	73
Satisfaction de la communication avec les ministères								
Oui	13	87	3	75	3	100	7	88
Non	2	13	1	25	0	0	1	13
Total	15	100	4	100	3	100	8	100

Source: Enquête Evaluation finale, 2021

- Les soutiens financiers des institutions

Par rapport aux soutiens financiers (cf. Section 1.2.2.) relevant de la contribution financière directement attribuée à la stratégie nationale, deux lignes budgétaires spécifiques à la stratégie ont été créées en 2014 pour un montant de près de 423.000 euros au budget 2014 à environ 27 millions d'euros en 2020. Aucune information ne permet de préciser sur quelles actions ces fonds ont été attribué, mais l'évolution témoigne d'un réel apport pour l'application de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

Néanmoins, plusieurs acteurs ont fait part de deux sentiments au cours des entretiens. Le premier est lié à la difficulté de disposer de financement lors du lancement de nouvelles actions. Cette faiblesse inclut tant le financement direct du projet, que son financement indirect, c'est-à-dire en considération des charges de préparation et de gestion des projets ou actions. Le second sentiment exprimé est relativement subjectif. En effet, quelques représentants de petites structures associatives ont déclaré qu'il leur semblait ne pas disposer des mêmes facilités d'accès et de relations avec les ministères que les acteurs plus présents dans le domaine du sans-abrisme et de l'exclusion.

❖ Collaborations et synergies entre les acteurs

Près de la moitié des acteurs ayant répondu au questionnaire ont déclaré avoir développé des coopérations ou créé des synergies avec d'autres acteurs. Ces coopérations et synergies ont permis d'améliorer l'efficacité du travail pour 61% des

acteurs concernés et de favoriser l'attitude collégiale des organismes pour 56% d'entre eux.

Tableau 23 : Synergies entre les acteurs

	Total		Communes		Offices sociaux		Associations	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Coopération et synergies avec d'autres acteurs								
Oui	17	49	4	40	6	67	7	44
Non	18	51	6	60	3	33	9	56
Total	35	100	10	100	9	100	16	100
Coopération et synergies avec d'autres acteurs ont contribuées à :								
Améliorer l'efficacité du travail	11	61	2	50	4	67	5	71
Favoriser l'attitude collégiale des organismes	10	56	3	75	3	50	4	57

Source: Enquête Evaluation finale, 2021

Les synergies créées et/ou les collaborations développées ont abouti à la mise à disposition ou la construction de logements, la mise en place d'une AIS régionale ou encore à un renforcement des échanges entre organismes (échange d'expérience, concertation, mise en réseau, mise en relation des personnes avec les services concernés, réunions interservices, fichier commun entre services sociaux). Ces synergies ont permis, selon les acteurs, une prise en charge plus précoce des personnes en situation de déguerpissement, une réaction plus directe et plus efficace en situation de crise, de meilleures connaissances des services, des collaborateurs, des offres, des modes de travail afin de faciliter le travail avec les bénéficiaires, ainsi qu'une coopération plus efficace dans des dossiers urgents et compliqués.

❖ Impact des collaborations

Seuls 39% des répondants ont considéré que les dispositifs mis en place par le Gouvernement pour soutenir les communes, les offices sociaux et les organismes avaient permis d'améliorer leur action dans la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Les raisons en étaient diverses : manque de logements sociaux beaucoup trop important, prix des logements trop élevés, inadéquation entre les dispositifs mis en place et la réalité du terrain, manque de contrôle des dispositifs mis en place, difficulté de mesurer l'impact de ces mesures, manque de moyens financiers et de personnel encadrant pour mettre en place ces mesures.

Tableau 24 : Impact des collaborations

	Total		Communes		Offices sociaux		Associations	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Dispositifs mis en place par le Gouvernement ont permis d'améliorer l'efficacité de l'organisme								
Oui	14	39	3	38	4	36	7	41
Non	22	61	5	63	7	64	10	59
Total	36	100	8	100	11	100	17	100
Renforcement de la coopération entre l'organisme, les offices sociaux et les ministères depuis la mise en œuvre de la stratégie								
Oui	14	42	2	25	7	78	5	31
Non	19	58	6	75	2	22	11	69
Total	33	100	8	100	9	100	16	100

Source: Enquête Evaluation finale, 2021

Selon les acteurs ayant répondu à l'enquête, les mesures mises en place par le Gouvernement dans le cadre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme ont tout de même permis d'améliorer certaines de leurs actions comme la création, l'achat ou encore la mise à disposition de logements, ainsi que la mise en place ou le renforcement de collaborations notamment avec l' AIS (principalement en matière de Gestion Locative Sociale). Enfin, 42% des acteurs ayant répondu à l'enquête ont constaté un renforcement de la coopération entre les communes, les ministères, les offices sociaux et les autres acteurs depuis la mise en œuvre de la stratégie nationale.

Tableau 25 : Besoins supplémentaires nécessaires

	Total		Communes		Offices sociaux		Associations	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Moyens additionnels nécessaires								
Moyens humains	30 sur 46	65	7 sur 14	50	10 sur 13	77	13 sur 19	68
Moyens financiers	22 sur 46	48	5 sur 14	36	7 sur 13	54	10 sur 19	53
Information technique, juridique	14 sur 46	30	4 sur 14	29	6 sur 13	46	4 sur 19	21
Assistance technique, juridique	19 sur 46	41	5 sur 14	36	7 sur 13	54	7 sur 19	37
Autres besoins	10 sur 46	22	1 sur 14	7	1 sur 13	8	8 sur 19	42

Source: Enquête Evaluation finale, 2021

Par ailleurs, les deux tiers des acteurs ayant répondu à l'enquête ont déclaré qu'ils auraient besoin de moyens humains supplémentaires pour la prise en charge de leurs bénéficiaires, près de la moitié aurait besoin de moyens financiers additionnels, 41% d'une assistance technique et juridique, et 30% d'informations techniques et juridiques.

Les raisons de ces besoins additionnels étaient motivées par la nécessité de faire face à la pénurie de logements sociaux, par une augmentation de la main d'œuvre technique et administrative pour assurer le suivi des logements, par des subventions insuffisantes pour assurer la gestion des logements, ainsi que par la situation sociale des bénéficiaires qui évolue et qui est de plus en plus complexe (nouvelles compositions familiales ; ménages qui restent de plus en plus longtemps dans les logements sociaux ; situations qui nécessitent de plus en plus d'accompagnement social, etc.).

II.4.1.3. Recommandations relatives à l'action

a) Vue synthétique des recommandations

Recommandations	Effets attendus
Mettre en place un comité de pilotage	Amélioration de la coordination et de la communication Implication des acteurs à la définition des concepts et à la mise en œuvre des diverses mesures Définition d'objectifs Attribution de lignes budgétaires
Assurer un monitoring de la stratégie	Adaptation des projets Pérennisation de certaines actions Intégration des diverses composantes du sans-abrime et de l'exclusion liée au logement
Disposer de données statistiques	Mesure des situations Connaissance des évolutions Analyses et évaluations

b) Présentation détaillée des recommandations

Les acteurs se sont déclarés relativement satisfaits des collaborations établies avec les institutions. Cette satisfaction englobe la communication, les échanges, les informations et l'engagement des institutions, notamment du MIGFIR. Les termes de « bonne écoute », « disponibilité », « flexibilité » sont repris par les acteurs. Ils illustrent le sentiment d'échanges pertinents, de réponses claires et détaillées, ainsi que l'existence d'un vrai soutien. De même, les acteurs expriment leur engouement pour les collaborations et relations développées entre acteurs. Ces dernières sont indispensables dans le cadre du développement des aides et des soutiens qu'ils apportent aux populations ciblées.

Toutefois, les acteurs ont également exprimé trois actions nécessitant un investissement plus important de la part du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région :

- Mettre en place un comité de pilotage ;
- Assurer un monitoring de la stratégie ;
- Disposer de données statistiques.

❖ **Mettre en place un comité de pilotage**

Le besoin d'un comité de pilotage, ou tout du moins d'une cellule de coordination, a été fréquemment exprimé par les acteurs, tant lors de l'enquête que lors des entretiens. L'attente exprimée correspond au besoin d'une équipe transversale regroupant plusieurs institutions qui puisse dynamiser l'action et veiller au bon développement des actions. Relais de la volonté politique, le comité de pilotage aurait, selon les attentes exprimées, pour rôle de rassembler, impliquer et coordonner les acteurs. Ce dernier rôle induit la définition des objectifs stratégiques à atteindre et des moyens associés, notamment financiers.

❖ **Assurer un monitoring de la stratégie**

La question du monitoring est intimement liée à l'existence d'un organe de suivi. Elle rejoint également le besoin de données statistiques dans le sens où il est indispensable pour certains acteurs de disposer d'une connaissance sur l'évolution des projets et des réponses apportées par rapport aux objectifs.

❖ **Disposer de données statistiques**

Enfin, la disponibilité de données statistiques est considérée unanimement par les acteurs comme le point de départ de toute action. Mesurer, analyser les besoins, les attentes et les ressources disponibles constituent un préalable. La meilleure méthode pourrait être la constitution d'une base de données partagées alimentée annuellement par les acteurs. Placée sous la responsabilité du MIFIGR, cette base pourrait croiser les collectes établies par ailleurs, notamment celles du registre national du logement abordable (RENLA)¹²¹. Elle constituerait un formidable outil d'analyse et d'aide à la décision politique et stratégique sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

¹²¹ Cf. proposition développée ci-avant.

II.5. Présentation synthétique des réalisations et des recommandations

La stratégie nationale a permis d'amorcer un mouvement de fond vers une amélioration substantielle de la prise en charge du sans-abrisme et de l'exclusion par le logement. Ce mouvement de fond touche les quatre piliers de la stratégie nationale, qui s'en trouvent confortés. Cela s'est traduit par une augmentation du nombre de logements disponibles pour reloger les personnes à la rue et une amélioration des services qui leur sont consacrés, par l'éclosion d'une série de projets pilotes, et par une modification de la philosophie de cette prise en charge plus conforme au concept de « *Housing first* », conformément aux vœux du Gouvernement, même si certains aspects de cette philosophie 1) ne sont pas encore admis par les acteurs du secteur (comme le principe du « choix et contrôle pour les usagers des services ») ou 2) n'ont pas encore donné lieu à des actions spécifiques (comme une prise en charge adaptée des personnes sans-abri souffrant de troubles mentaux, qui se heurtent au manque de personnels qualifiés disponibles).

Cependant, l'évaluation s'est heurtée à deux problèmes de fonds : 1) la stratégie nationale n'était pas accompagnée d'une quantification des objectifs, et 2) l'absence d'un système d'information et de gestion harmonisé à l'échelle nationale, ainsi que le manque de données ont rendu impossible une mesure précise des effets de l'implémentation de la stratégie nationale.

II.5.1. Présentation synthétique des réalisations des actions de la stratégie nationale

II.5.1.1. Réalisations des actions

L'évaluation de chacune des actions de la stratégie nationale en termes de réalisation a permis de dresser un bilan contrasté de sa mise en œuvre au cours de la période 2013-2020, notamment du fait d'un manque d'indicateurs précis et quantifiés pour chacune d'elle.

Le degré de réalisation des quatorze actions identifiées par la stratégie nationale est présenté pour chaque objectif.

- *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 »*

Cet objectif essentiel de l'approche du « Logement d'abord » n'a été que partiellement atteint. En effet, la première action qui consiste à mettre en place de logements privés, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont

sans-abri de longue durée à Belval n'a pas encore été réalisée. Cependant, des initiatives en ce sens ont été réalisées dans d'autres communes. La seconde action qui vise à apporter un « soutien et un accompagnement de projets pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité » a été réalisée partiellement, même si le nombre de projets pilotes mis en place a augmenté au cours de la période.

- *Objectif II : « Réagir de manière rapide et adéquate aux situations d'urgence »*

Cet objectif comprend trois actions qui sont censées aider à répondre de manière adéquate aux situations d'urgence. La première action consistant en la « mise en place de lits d'accueil d'urgence décentralisés pour personnes légalement sur le territoire » a permis d'enregistrer des indicateurs en progression sur la période. Toutefois, cette action est considérée comme partiellement réalisée en raison de l'absence d'objectif chiffré au départ et d'un processus de décentralisation limitée.

La deuxième action qui porte sur « l'aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme » est jugée, quant à elle, réalisée totalement sur la base de son indicateur. Cependant, cet indicateur (réalisation du bilan : oui/non) est imparfait et il serait à l'avenir plus pertinent de cibler plutôt le nombre d'enfants et de jeunes aidés en détresse et en situation de sans-abrisme.

La mise en œuvre de la troisième action de cet objectif qui cible les « projets pilotes dans les communes pour jeunes en situation de sans-abrisme » a abouti notamment à une augmentation du nombre de projets pilotes et du nombre de logements mis à disposition.

Globalement, l'absence d'objectifs quantifiés rend difficile l'évaluation leur degré de réalisation.

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

La prévention étant une composante significative de l'action publique, la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement n'échappe pas à cette dimension. Cette composante de la stratégie comprend huit actions touchant à des domaines plus spécifiques dont la mise en œuvre pouvait agir sur certains des déterminants du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

La première action consiste à « Augmenter l'offre de logements sociaux et à favoriser la mixité sociale par la mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes ». L'offre de logements sociaux a bien augmenté au cours de la période, mais elle demeure encore faible au regard de la forte demande de logements. En l'absence d'indication d'un objectif quantifié, la réalisation de cette action est néanmoins considérée comme partielle.

La mise en œuvre de la deuxième action qui vise à « 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) » a été partielle car seules huit communes l'ont faite. Quant à la mise en œuvre de la troisième action dont l'objet est d'« Inciter les communes à mettre en œuvre une disposition de la loi du 21 septembre 2006 concernant le bail à usage d'habitation », elle n'a pu être évaluée adéquatement par manque de données disponibles.

En revanche, la mise en œuvre de la quatrième action qui est consacrée à l'« Introduction d'une subvention de loyer » pourrait être considérée comme totalement réalisée. Au regard de l'indicateur de mise en œuvre utilisé, à savoir : « Diminution du taux d'effort des ménages locataires du marché locatif privé vivant en dessous du seuil de pauvreté », l'introduction de la subvention de loyer en 2016 a permis d'amorcer une diminution du taux d'effort des ménages du 1^{er} quintile de niveau de vie et de stabiliser celui des ménages appartenant au 2^{ème} quintile de niveau de vie, après une forte hausse entre 2013 et 2017^[2]. Toutefois, la diminution observée en 2020 par rapport à 2017 n'a pas permis de ramener le taux d'effort moyen au-dessous de celui qui prévalait en 2013. Deux situations au moins pourraient expliquer ce résultat. La première concerne le fort renchérissement des prix de loyers sur le marché privé locatif dû en partie à la pénurie de logements. Ce phénomène a joué un rôle dans l'introduction de la subvention de loyer en 2016 par le Gouvernement, suivi de l'ajustement (ou abaissement) du seuil d'éligibilité des ménages bénéficiaires en 2018 (passant de 35% à 25% en 2018) et de la réforme des barèmes intervenue en 2020. La seconde situation porte sur l'existence d'un faible recours à la subvention de loyer parmi les ménages éligibles en dépit de la revalorisation des montants des aides.

Etant donné que ces deux dernières réformes ont été introduites plus ou moins à la fin de la période de mise en œuvre de la stratégie nationale, leurs effets escomptés sur le taux d'effort ne devraient se manifester nettement, en toute logique, qu'au-delà des limites de temps de ce travail d'évaluation.

La mise en œuvre de la cinquième action « Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse » a permis d'impliquer plus de la moitié des communes du pays et d'accroître le nombre de logements mis à disposition (de 117 en 2013 à 707 en 2020), ainsi que le nombre de personnes logées (de 365 en 2013 à 2803 en 2020).

Enfin, les trois dernières actions de cet objectif, respectivement sixième « Modifier la loi sur le RMG dans le sens d'une redéfinition de la part destinée au logement », septième « Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg » et huitième « Analyser les phénomènes du mal logement et de l'exclusion liée au logement », ont été totalement réalisées.

^[2] Cf. Note de l'Observatoire de l'Habitat n° 25, *Evolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2016*

- **Objectif IV : « Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance »**

Ce dernier objectif de la stratégie nationale comprend une seule action portant sur le « Soutien aux organismes ». La mise en œuvre de cette action relève de la gouvernance et du pilotage de la stratégie nationale au regard des indicateurs définis. Toutefois, malgré l'existence de mécanismes mis en place, la réalisation de cette action est considérée partielle. Il existe peu de données et les indicateurs de mise en œuvre proposés sont difficilement mesurables en l'absence d'un système d'information performant ou d'un tableau de bord préalablement défini.

Le tableau ci-après présente de manière synthétique les objectifs, les actions, les indicateurs de mise en œuvre, les données chiffrées, ainsi que le degré de réalisation des actions de la stratégie nationale.

Tableau 26 : Etat de réalisation synthétique des actions de la stratégie nationale

Objectifs	Actions	Indicateurs de mise en œuvre		Données chiffrées estimées			Réalisation des actions	
				2013	2017	2020		
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 à Belval	Nombre de logements mis à disposition		0	0	0	Non réalisée	
		Nombre de personnes accueillies		0	0	0		
	Action 2 : Soutien et accompagnement de projets pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité	Nombre et degré novateur des projets pilotes mis en place	Projets à valeur innovante		0	0	0	Réalisation partielle
			Projets à forte valeur innovante		2	8	9	
Projets à très forte valeur innovante			0	1	2			
Non évaluable			2	4	7			
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	Nombre de lits mis en place		417	650	791	Réalisation partielle (a)	
		Nombre de personnes accueillies		1.480	1.836	2.094		
		Nombre de nuitées		80.633	87.497	95.034		
	Action 2 : Aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme	Réalisation du bilan oui/non					Réalisation totale	
		Nombre de projets pilotes		na	27	31		

Objectifs	Actions	Indicateurs de mise en oeuvre		Données chiffrées estimées			Réalisation des actions
				2013	2017	2020	
	Action 3 : Projets pilotes dans les communes pour jeunes en situation de sans-abrisme	Nombre de logements mis à disposition		na	230	384	Réalisation partielle (b)
		Taux d'occupation		na	95 à 100 %	95 à 100 %	
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	Nombre de logements sociaux	Fonds du logement	1765	1890	2003	Réalisation partielle (c)
			SNHBM	167	206	311	
			GLS	117	494	961	
	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)	Nombre de communes ayant introduit cette taxe		na	3	8	Réalisation partielle
		Nombre de logements remis sur le marché locatif suite à l'introduction de la taxe		na	7	-	
	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	Nombre de personnes logées suite à cette mise en œuvre par les communes respectives		na	51	na	Réalisation partielle
	Action 4 : Introduction d'une subvention de loyer (S.L.)	Diminution du taux d'effort des ménages-locataires du marché locatif privé vivant en dessous du seuil de pauvreté		non disponible			Réalisation partielle (d)
		Evolution du taux d'effort par quintiles de niveau de vie	1er quintile	43,1 %	53,6 %	50,0 %	
			2ème quintile	30,8 %	36,7 %	36,6 %	
	Action 5 : Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse	Nombre de communes impliquées		na	na	59	Réalisation partielle (e)
Nombre de logements mis à disposition		117	537	707			
Nombre de personnes logées		365	na	2.803			
Durée moyenne de la période de location		3 ans	3 ans	3 ans			

Objectifs	Actions	Indicateurs de mise en oeuvre	Données chiffrées estimées			Réalisation des actions
			2013	2017	2020	
	Action 6 : Modifier la loi sur le RMG dans le sens d'une redéfinition de la part destinée au logement	Modification de la loi relative au Revenu Minimum Garanti	Le RMG a été réformée. Le REVIS prévoit une part dédiée aux frais de ménage y compris le loyer avec un montant maximal. Les bénéficiaires du REVIS ont droit à la subvention de loyer.			Réalisation totale
	Action 7 : Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg	Résultats et rapport final de l'étude	Rapport final remis en 2013			Réalisation totale
	Action 8 : Analyser les phénomènes du mal-logement et de l'exclusion liée au logement	Résultats et rapport final de l'étude	Proposition de tableaux de bord en 2014 Rapport final remis en 2015			Réalisation totale
Objectif IV: Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance	Action 1 : Soutien aux organismes	Nombre de concertation	na			Réalisation partielle
		Synergies créées	Plateformes interministérielles Conférences internationales Conférences et réunions d'information nationales Forte coopération entre les acteurs Associations et partenariats entre acteurs			
		Economies d'échelle réalisées	Optimisation des voies de communication Travail en réseau et partage des connaissances spécifiques Cohérence dans la planification des projets			

Source : Enquête Evaluation finale 2021

(a) Certes, la capacité en lits mis en place a augmenté mais les seules informations disponibles ne permettent pas de conclure à une prise en charge rapide et adéquate des situations d'urgence.

(b) Bien que ces chiffres étaient en progression, on ne peut conclure sur la suffisance de ces réalisations par rapport à la prise en charge des jeunes en situation de sans-abrisme.

(c) En dépit de l'augmentation de l'offre de logements sociaux, il n'existe pas de données probantes pour considérer que la mixité sociale a été favorisée.

(d) L'introduction d'une subvention de loyer ayant fait l'objet d'une loi déjà entrée en vigueur pouvait être considérée, en principe, comme « totalement réalisée ». Mais il se trouve que l'indicateur de mise en œuvre retenu ici précise le but de cette action, à savoir : « Diminution du taux d'effort des ménages locataires du marché locatif privé vivant en dessous du seuil de pauvreté ». Or, selon les données disponibles, le taux d'effort des ménages locataires s'établit à un niveau plus élevé en 2020 par rapport à celui de 2013.

(e) Malgré le fait que les indicateurs de mise en œuvre étaient en augmentation, cette action a été considérée comme « partiellement réalisée » parce qu'elle i) n'a permis d'impliquer que 59 communes en 2020 et, ii) s'inscrit dans la durée.

Il ressort que la mise en œuvre de la stratégie nationale au cours de la période 2013-2020 a permis de réaliser des progrès non négligeables en matière de prise en charge des personnes à travers une amélioration de l'offre de logements sociaux et d'hébergements d'urgence. En effet, treize des quatorze actions prévues dans la stratégie nationale ont été mises en œuvre au cours de la période considérée. Il s'agit d'une très bonne performance. Cependant, comme précédemment indiqué, l'absence d'objectifs quantifiés et/ou le choix inadapté de certains indicateurs de mise en œuvre ont rendu difficile l'évaluation du degré de réalisation de chacune des actions. Ainsi, l'évaluation a tenu compte à la fois de la nature de l'action et de l'indicateur de mise en œuvre retenu. En conséquence, toutes les actions engagées qui s'inscrivaient dans la durée sont jugées « partiellement réalisées » et celles qui étaient à court terme (comme par exemple « Introduction d'une subvention de loyer ») sont « totalement réalisées » dès lors que celles-ci étaient mises en œuvre, sauf si l'indicateur défini n'était pas en adéquation avec l'action (cas de l'action 4 de l'objectif III, « Modifier la loi sur le RMG... »).

II.5.1.2. Effets de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

La mise en œuvre des différentes actions de la stratégie nationale a créé les conditions favorables pour une augmentation des capacités de prise en charge des personnes sans-abri. En effet, grâce à l'existence de multiples projets pilotes financés par le Gouvernement, de nombreuses personnes sans-abri ont pu bénéficier d'un toit et d'un accompagnement adapté à leurs besoins. Cependant, il est difficile de les dénombrer précisément. Plus généralement, la carence d'indicateurs objectivement mesurables et des objectifs chiffrés dans le document de la stratégie nationale rend complexe à la fois le suivi et l'évaluation des actions concernées. De plus, l'absence d'un système d'information et de gestion harmonisé à l'échelle nationale ainsi que le manque de données font courir le risque de ne jamais pouvoir mesurer avec précision les effets de l'implémentation de la stratégie nationale.

II.5.2. Présentation synthétique des recommandations issues de l'évaluation des réalisations des actions de la stratégie nationale

La lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement est un processus de longue haleine, complexe, qui doit s'inscrire dans la durée car elle nécessite la mobilisation d'importantes ressources techniques, humaines et financières.

Dans cette perspective, l'évaluation externe a identifié plusieurs recommandations sur la base des analyses de données quantitatives et qualitatives issues à la fois de l'enquête et des entretiens auprès des acteurs et des bénéficiaires. Ces recommandations reviennent souvent au cours de l'évaluation de la mise en œuvre des quatorze actions contenues dans la stratégie nationale. D'où l'intérêt de les

synthétiser car les constats faits ont révélé davantage l'existence de problématiques transversales.

Ainsi, la synthèse de celles-ci permet de proposer onze recommandations essentielles réparties en trois thèmes : i) la gouvernance, comme, par exemple, l'énoncé d'objectifs précis et la mise en place de moyens pour les mesurer, l'amélioration de la coordination des parties prenantes à la mise en œuvre de la stratégie nationale (recommandations 1, 2, 3, 4, 5 et 6), ii) l'adaptation des objectifs de la stratégie nationale à la modification de la problématique, l'élargissement des capacités de répondre à des besoins qui ne sont pas encore pris en charge et l'adéquation à l'apparition de nouveaux besoins (recommandations 7, 8 et 9), et iii) l'élargissement de la stratégie nationale à des actions en amont du sans-abrisme et de la lutte contre l'exclusion par le logement, afin de mettre en place une approche holistique de la problématique (recommandations 10 et 11).

Les recommandations sont formulées dans l'optique d'éclairer, un tant soit peu, les choix d'une stratégie nationale renouvelée de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement et d'apprendre de l'expérience de l'implémentation de l'actuelle stratégie nationale.

Thème 1 : Gouvernance

- **Recommandation 1 : Poursuivre les objectifs globaux de la stratégie nationale**
La pertinence de la stratégie nationale ainsi que de ses quatre objectifs étant confirmée par l'ensemble des résultats de l'évaluation, leur continuité s'avère indispensable à la fois en termes de cohérence avec la plupart des politiques de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement et de consolidation future des résultats positifs obtenus.
- **Recommandation 2 : Améliorer la gouvernance globale de la stratégie nationale**
La gouvernance est un élément clé de la réussite de l'implémentation d'une stratégie ou de toute politique publique. Les entretiens avec divers acteurs ont fait, notamment, ressortir le besoin de renforcer le pilotage ou d'améliorer l'appropriation de la stratégie nationale et la nécessité de disposer de tableaux de bord de suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale.
- **Recommandation 3 : Renforcer la collaboration interministérielle**
Le renforcement des collaborations interministérielles créerait davantage de synergies dans le domaine de la santé pour les problèmes de dépendances, de santé mentale, dans le domaine du logement pour protéger les personnes vulnérables, dans le secteur de l'éducation pour améliorer l'insertion des

jeunes, ainsi que dans le domaine du logement pour augmenter et diversifier la disponibilité de logements sur tout le territoire national.

- **Recommandation 4 : Renforcer les mécanismes de coopération à travers la décentralisation des structures d'urgence, ainsi que des logements stables et abordables**

Cette démarche pourrait se concrétiser, entre autres, au travers de trois axes
i) favoriser des comités de pilotage au niveau décentralisé, comme par exemple à l'échelon régional, qui regroupent différents acteurs : communes, offices sociaux et associations ; ii) identifier les champs d'actions et disponibilités des différents acteurs, afin de favoriser l'échange de bonnes pratiques, de compétences, voire suppléer certains besoins ; iii) analyser localement les problématiques, les réponses possibles et les repositionner dans une perspective nationale. Les actions et les initiatives devraient pouvoir être perçues dans un cadre large, une lecture à l'échelle du pays, afin de garantir, en particulier, une réponse cohérente à l'échelle nationale.

- **Recommandation 5 : Compléter la stratégie nationale par un plan d'action**

L'élaboration de la stratégie nationale a eu le mérite de définir des choix stratégiques prioritaires pour combattre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement au cours de la période 2013-2020. Cependant, ce document stratégique important ne favorise pas, de par sa nature qui consiste à ne définir en général que des grands axes stratégiques et des actions sans nécessairement préciser les détails en termes d'objectifs quantifiés ou de financement, une mise en œuvre efficace des objectifs (ou axes stratégiques, un suivi approprié et une évaluation rigoureuse des résultats. Ainsi, l'évaluation externe recommande de compléter le document de la stratégie nationale en y ajoutant un plan d'action opérationnel dont les axes stratégiques d'intervention et les activités correspondent aux objectifs et actions définis dans la stratégie nationale. En effet, le plan d'action a pour intérêt majeur de fixer des objectifs quantifiés ciblés, des indicateurs objectivement mesurables, ainsi que les montants de financement prévus (annuellement ou sur la période retenue). Le plan d'action doit aussi intégrer dès sa conception un tableau de bord de suivi des objectifs, des indicateurs et des actions mises en œuvre.

- **Recommandation 6 : Mettre en place un système d'information statistique et de gestion du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement à l'échelle nationale**

L'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie nationale a révélé de multiples lacunes en matière de disponibilité de données pertinentes qui sont indispensables à la prise de décision efficace. Il paraît donc nécessaire de mettre en place un système d'information statistique permettant de collecter, traiter, stocker, communiquer des informations. Ce système d'information statistique et de gestion se veut être un ensemble organisé de ressources

facilitant, entre autres démarches, la mise à disposition des données à des fins d'analyses et de suivi des actions engagées et des phénomènes du sans-abrisme, d'exclusion liée au logement, ainsi que du mal logement. A cet effet, un groupe de travail réunissant les compétences des acteurs, des experts en statistique, des experts en protection des données, pourrait être constitué sous la conduite du MIFIGR, afin de définir l'architecture d'un tel système.

Thème 2 : Adaptation des objectifs de la stratégie nationale à la modification de la problématique

- **Recommandation 7 : Développer davantage l'approche « Logement d'abord »**

Le concept de « Logement d'abord » est à prioriser avec des ressources humaines et techniques conséquentes. Il s'agit notamment de pérenniser les actions 1 des objectifs 1 et 2 de la stratégie nationale. Ce développement devrait se traduire par i) le renforcement de la coopération entre les ministères, impliquant les communes et les associations pour identifier les segments et les espaces géographiques permettant l'essor du parc immobilier ; ii) la disponibilité de ressources humaines pour la gestion des projets et du parc immobilier développé ; iii) l'attribution des logements construits en tenant compte de l'hétérogénéité des situations de vie et de la mixité sociale.

- **Recommandation 8 : Favoriser l'adaptabilité des centres d'accueil par un accroissement des compétences des intervenants**

L'évolution des profils des personnes sans-abri – en termes de dépendances, de troubles psychologiques, de vieillissement – nécessite une capacité de réponse, d'adaptation des associations impliquées sur le sans-abrisme. Cette évolution exige de nouvelles modalités de travail, de nouvelles compétences, notamment médicales, psychologiques et linguistiques. A partir d'une identification des besoins, la réponse pourrait s'articuler autour de trois axes, à savoir : i) investir dans la formation (en particulier, la formation continue) des intervenants, ii) développer les interconnexions entre les associations et des intervenants techniques, psycho-médicaux, linguistes, iii) favoriser les transferts de savoir-faire.

- **Recommandation 9 : Compléter l'offre d'accueil sur certains segments**

Parmi l'hétérogénéité des personnes, trois segments prennent de l'ampleur : les jeunes adultes en détresse, âgés entre 18 et 24 ans, les femmes en détresse et les personnes sans-abri vieillissantes. Il s'agit ici, d'une part, de développer l'offre existante et, d'autre part, de proposer une diversité des types d'accueil en coordination avec les acteurs concernés. Cela passe par i) l'extension du champ d'action de certains acteurs, ii) la constitution de nouveaux services, iii) le renforcement des partenariats et iv) le développement de centres d'accueil et de logements décentralisés et adaptés à ces publics.

Thème 3 : Elargissement de la stratégie nationale à des actions en amont du sans-abrisme et de la lutte contre l'exclusion par le logement

- Recommandation 10 : Agir sur la prévention des facteurs de risque de dépendance et d'exclusion sociale parmi les personnes vulnérables.

La prévention contre des facteurs de risque de dépendance et d'exclusion sociale doit s'inscrire dans une politique globale de lutte contre toutes les formes de situations pouvant conduire au sans-abrisme. Par exemple, des facteurs de risque comme la consommation excessive d'alcool et de substances illicites (telles que des drogues), la perte d'emploi et/ou le chômage de longue durée font partie, entre autres, des principales causes de rupture de liens sociaux et de marginalisation sociale.

- Recommandation 11 : Promouvoir la recherche sur l'évolution de la problématique du sans-abrisme et du mal logement

En complément d'un système d'information statistique et de gestion (cf. recommandation 6), il est important de mener régulièrement des travaux de recherche afin de disposer d'éléments pertinents pour comprendre la problématique du sans-abrisme et du mal logement, élaborer des stratégies ou des politiques sociales efficaces ou évaluer les actions engagées pour combattre ce phénomène. Ainsi, cette recommandation devrait être accompagnée par celle relative à la mise en place d'un système d'information statistique et de gestion du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement à l'échelle nationale.

Le tableau ci-après présente le synoptique des recommandations formulées pour chacune des quatorze actions au cours de l'évaluation.

Tableau 27 : Présentation synoptique des recommandations formulées pour chacune des quatorze actions

Objectifs	Actions	Recommandations
Objectif 1 : 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	Définir les termes de base
		Organiser une collecte annuelle de données
		Favoriser le "Housing first"
		Renforcer le personnel d'encadrement et d'accompagnement
	Action 2 : Soutien et accompagnement de projets pilotes novateurs en matière de logements stables pour	Developper des outils pour favoriser le « Housing first »
		Mettre en place une coordination nationale
		Renforcer les coopérations
		Développer l'approche « Housing first »

Objectifs	Actions	Recommandations
	personnes en situation de grande précarité	
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	Créer une base de données partagée
		Développer et diversifier les hébergements
		Investir dans la formation des intervenants
		Renforcer la décentralisation
	Action 2 : Aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme	Assurer l'accompagnement des mineurs au-delà de leur majorité
		Développer de nouveaux centres décentralisés
		Renforcer les partenariats
	Action 3 : Projets pilotes dans les communes pour jeunes en situation de sans-abrisme	Disposer d'un comité de pilotage
		Mesurer l'offre et la demande
Renforcer les moyens		
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	Définir des objectifs précis
		Préciser le périmètre d'action
	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)	Créer une taxe nationale sur les logements vides en remplacement de la taxe communale
		Mettre en place un registre des logements vacants
	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	Créer une base de données partagées
	Action 4 : Introduction d'une subvention de loyer (S.L.)	Etudier le non recours à la subvention
		Renforcer la communication
	Action 5 : Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse	Renforcer l'implication des acteurs
		Encourager un développement local
		Créer une base de données partagées
Action 6 : Modifier la loi sur le RMG dans le sens d'une redéfinition de la part destinée au logement	Analyser l'impact de la réforme du REVIS sur la part financière destinée au logement	
Action 7 : Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg	Mettre en place un système d'information statistique et de gestion au niveau national	
	Analyser le sans-abrisme	
	Disposer d'un comité de pilotage, d'accompagnement	
Action 8 : Analyser les phénomènes du mal-logement et de l'exclusion liée au logement	Mettre en place un système d'information statistique et de gestion au niveau national	
Objectif IV: Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance	Action 1 : Soutien aux organismes	Mettre en place un comité de pilotage
		Assurer un monitoring de la stratégie

**Partie III : Evolution du cadre réglementaire et
législatif relatif à la problématique du sans-abrisme
et de l'exclusion liée au logement**

III.1. Introduction relative à l'analyse de la législation entre 2013 et 2020 concernant la problématique de la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

En droit international, l'article 25, paragraphe 1, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, adoptée le 10 décembre 1948 dans le cadre des Nations-Unies et dont le Grand-Duché de Luxembourg fut l'un des premiers Etats signataires, dispose notamment 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 logement¹²², les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires* ».

En droit communautaire, l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne¹²³, prévoit qu'« *Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement¹²⁴ destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.* »

Ainsi, même s'ils ne consacrent pas spécifiquement un droit au logement *stricto sensu*, les droits international et communautaire reconnaissent respectivement, pour le premier, le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer le logement et, pour le second, le droit à une aide au logement.

En outre, le sans-abrisme est défini par la Commission européenne comme « *une manifestation extrême de pauvreté et d'exclusion qui réduit le potentiel productif d'une personne et constitue un gaspillage de capital humain* » (European Commission, 2013, page 5). Rappelant que les Etats membres de l'Union européenne sont principalement responsables de la lutte contre le sans-abrisme, la Commission européenne a déterminé, en 2013, les éléments essentiels d'une stratégie contre le sans-abrisme, dans l'optique d'une action plus concertée avec l'aide de l'Union européenne pour la mise en œuvre des politiques des Etats membres inhérentes au sans-abrisme (European Commission, 2013, pages 12 et suivantes, et Commission européenne, 2010). La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dont le sans-abrisme est considéré comme une « *manifestation extrême* » selon la définition retenue par la Commission européenne, est également au cœur de la stratégie Europe 2020 qui poursuivait notamment l'objectif de réduire d'au moins vingt millions le nombre de personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion, d'ici à 2020. Dans cette même perspective, la Commission européenne a lancé en 2021 la plateforme

¹²² Souligné par nous.

¹²³ Journal officiel des Communautés européennes, 18 décembre 2000, C 364/1.

¹²⁴ Souligné par nous.

européenne de lutte contre le sans-abrisme avec l'objectif de mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030 dans l'Union européenne¹²⁵.

En droit européen, en revanche, l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée¹²⁶ – signée par le Grand-Duché de Luxembourg le 11 février 1998, mais non encore ratifiée – consacre expressément le droit au logement. Cet article précise en effet qu'« *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement¹²⁷, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1 à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2 à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; 3 à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.* » L'article 30 de la Charte sociale européenne révisée ajoute, par ailleurs, qu'en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent à « *prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement¹²⁸, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille* ».

En droit national, à l'instar du droit à un niveau de vie suffisant pour assurer le logement et du droit à une aide au logement, le droit au logement n'est pas inscrit dans la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, comme cela est par exemple le cas dans la Constitution d'autres Etats européens, tels que la Belgique¹²⁹, l'Espagne¹³⁰, ou encore les Pays-Bas¹³¹. Néanmoins, au sein du Grand-Duché de Luxembourg, de nombreux textes contraignants et non-contraignants concernent le droit au logement au sens large et, notamment, visent à favoriser l'accès au logement, ainsi qu'à prévenir et à réduire le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

En particulier, la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 (ci-après : la stratégie) poursuit les quatre objectifs prioritaires suivants (Ministère de la Famille et de l'Intégration du Grand-Duché de Luxembourg, 2013) :

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

¹²⁵ Source : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_3044

¹²⁶ Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne : Recueil de textes, 7^{ème} édition, mise à jour 1^{er} janvier 2015.

¹²⁷ Souligné par nous.

¹²⁸ Souligné par nous.

¹²⁹ Article 23.3^o de la Constitution belge (*droit à un logement décent*).

¹³⁰ Article 47 de la Constitution espagnole (*droit de disposer d'une demeure digne et appropriée*).

¹³¹ Article 22.2 de la Constitution des Pays-Bas (*promotion par les pouvoirs publics des équipements de logements suffisants*).

Parmi les différentes actions ou mesures prévues par la stratégie, certaines relèvent directement de textes législatifs et réglementaires expressément cités par celle-ci (III.2).

D'autres textes législatifs et réglementaires, adoptés entre 2013 et 2020, mais non expressément cités dans la stratégie, doivent également être mentionnés et analysés, car ils concernent aussi la problématique du logement et, en particulier, la prévention, ainsi que la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement (III.3).

III.2. Les textes législatifs et réglementaires expressément cités par la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020

Au sein des quatre objectifs prioritaires fixés et précédemment rappelés, la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 détermine des « *Actions* ». Certaines de ces « *Actions* » relèvent directement de textes législatifs, expressément mentionnés, déjà adoptés au moment de l'entrée en vigueur de la stratégie ou à adopter dans le cadre de la mise en œuvre de celle-ci.

En outre, les causes et les conséquences du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement sont nombreuses et variées. Ainsi, dans une perspective d'efficacité, les actions ou mesures de prévention et de réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement sont transversales et diverses.

Dans la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020, ces mesures relèvent donc de textes visant spécifiquement la problématique du logement et qui contiennent, par conséquent, des dispositions ayant un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement (III.2.1.).

Ensuite, ces actions ou mesures concernent également un texte qui ne vise pas spécifiquement la problématique du logement, mais qui intéresse toutefois la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement : il s'agit de la loi relative au dispositif REVIS – qui a remplacé le dispositif RMG, expressément visé par la stratégie – (III.2.2.).

III.2.1. Les textes législatifs et réglementaires visant spécifiquement le logement et ayant un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement

Comme précédemment rappelé, dans le cadre des quatre objectifs prioritaires fixés, la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 détermine des « Actions ».

D'une part, au sein de l'« Objectif III : Prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement », l'« Action 1 » vise à augmenter l'offre de logements sociaux et à favoriser la mixité sociale par la mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes. Il est expressément rappelé que, « Lors de la réunion du 31 octobre 2011 entre Madame la Ministre de la Famille 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 » (MIFIGR, 2013, page 7) (1).

D'autre part, au sein du même Objectif III, l'« Action 2 » consiste à 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 (MIFIGR, 2013, page 7) (2).

Ensuite, au sein du même Objectif III, l'« Action 3 » vise à inciter les communes à mettre en œuvre une disposition de la loi du 21 septembre 2006 concernant le bail à usage d'habitation (Ministère de la Famille et de l'Intégration du Grand-Duché de Luxembourg, 2013, page 8) (3).

Enfin, toujours au sein du même Objectif III, l'« Action 4 » est destinée à introduire une subvention de loyer (Ministère de la Famille et de l'Intégration du Grand-Duché de Luxembourg, 2013, page 8) (4).

Il peut d'ores et déjà être relevé que les textes législatifs visant spécifiquement la problématique du logement et expressément cités par la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020, relèvent tous du même objectif prioritaire, qui correspond à la prévention du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement. Il s'agit donc de mesures préventives prescrites ou devant être prescrites par la loi.

a) La mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes

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, est explicitement envisagée dans la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020, dans l'objectif de prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (MIFIGR, 2013, page 7).

En substance, dans sa version issue de la loi française précitée de 2000¹³² et actuellement en vigueur à la suite de modifications législatives ultérieures, l'article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation français prescrit que les communes doivent disposer de 25 % ou de 20% de logement social, au regard des résidences principales. Concrètement, le taux défini, de 25 % ou de 20 %, dépend du nombre d'habitants de la commune, ainsi que d'autres critères précisément déterminés par la loi et par décret.

Pour la période considérée par la présente analyse, c'est-à-dire entre 2013 et 2020, la mise en place effective d'un régime de quotas de logements sociaux dans les communes n'a pas été effectuée. Ce constat avait déjà été précédemment établi dans le cadre de l'Évaluation intermédiaire de l'application de la stratégie nationale contre le sans-abrisme au Luxembourg 2013-2020 (Sorvillo, 2017, page 8). Il y était relevé, dans le même temps, que « *la construction de logements sociaux a été renforcée depuis 2013* », mais qu'« *à l'heure actuelle, on ne dispose d'aucune source de données fiable sur le nombre total de logements sociaux existants* » (Sorvillo, 2017, pages 8 et 9). Enfin, les recommandations émises, relativement à l'instauration d'un régime de quotas de logements sociaux dans les communes, étaient les suivantes : « *Dans une optique de mixité sociale et de renforcement de l'offre de logements sociaux, il convient de créer des incitations visant à impliquer les promoteurs privés dans la construction de logements sociaux. Mettre en place des projets mixtes entre promoteurs privés et promoteurs publics pourrait ainsi être une idée pour l'avenir. Afin de pouvoir proposer aux communes un accompagnement technique dans la planification et la réalisation des projets de logements sociaux, il serait nécessaire de mettre en place un bureau de coordination spécifique et centralisé. Il pourrait également être utile de créer un guide présentant la procédure et les aides nécessaires. L'extension du droit de préemption sur les logements sociaux en faveur des promoteurs publics (la SNHBM, par exemple) ne devrait pas être uniquement applicable à la ville de Luxembourg. L'application de ce droit à d'autres communes pourrait contribuer dans une certaine mesure à renforcer l'offre de logement social* » (Sorvillo, 2017, pages 65 et 66).

Pour autant, il convient de relever, d'une part, que, sans viser spécifiquement l'établissement de quotas de logements sociaux dans les communes, l'Accord de Coalition 2018-2023 prévoit toutefois expressément des mesures en faveur du renforcement de l'offre de logements sociaux, tout en observant que « *Seule une action concertée de l'action publique et de l'initiative privée pourra constituer une réponse adéquate au problème* » (Accord de Coalition 2018-2023, page 31). Ainsi, « *La création de logements publics sociaux et à coût modéré sera dynamisée en*

¹³² JORF n° 289 du 14 décembre 2000, texte n° 2.

développant le parc public de logements locatifs » (Accord de Coalition 2018-2023, page 31). De plus, « Les effets du droit de préemption de l'Etat, des communes et des promoteurs publics seront analysés et le système sera simplifié et adapté en cas de besoin. Il y va de généraliser le droit de préemption à un prix fixé au moment de la réalisation du projet subventionné (public ou privé) en cas de vente de l'immeuble concerné » (Accord de Coalition 2018-2023, page 32). Par ailleurs, « L'engagement continu des communes dans le domaine de la création de logement sociaux et à coût modéré sera reconnu par des incitations financières supplémentaires en faveur de ces communes, éventuellement en rattachant le taux de subventions étatiques à un système de subventions échelonnées pouvant aller jusqu'à 100 % de prise en charge des frais. Le système des subventions aux promoteurs publics sera également revu dans ce contexte » (Accord de Coalition 2018-2023, pages 32 et 33). Enfin, « Le développement de la gestion locative sociale ainsi que la création de logements locatifs à coût modéré seront favorisés en général et sur le plan communal en particulier. Dans ce contexte, il sera analysé si la gestion locative sociale peut être rendue accessible au FdL, tout en appliquant le loyer social prévu par le règlement grand-ducal afférent. A l'image de ce qui a été mis en place pour les personnes physiques en cas de location d'un immeuble à un acteur agréé de la gestion locative sociale, les possibilités d'allègement fiscal pour les personnes morales agissant de la même manière seront analysées » (Accord de Coalition 2018-2023, page 33).

Il convient de relever, d'autre part, que l'augmentation de l'offre de logements abordables, ainsi que la définition plus claire des notions de logements sociaux et de logements à loyer modéré, sont notamment l'objet de textes adoptés après la fin de la période considérée par la présente analyse ou actuellement en cours de travaux parlementaires¹³³. Il s'agit, d'un côté, de la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et, d'un autre côté, du projet de loi n° 7937 relative au logement abordable^[1]. Surtout, il apparaît opportun de mentionner que le projet de loi relative au Pacte logement 2.0 avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables^[2] ayant abouti à l'adoption de la loi précédemment mentionnée en date du 30 juillet 2021 avait été déposé le 7 août 2020, c'est-à-dire au cours de la période considérée dans le cadre de la présente analyse. Autrement dit, pour la période considérée par la présente analyse, c'est-à-dire entre 2013 et 2020, la mise en place d'un régime de quotas de logements abordables dans les communes, via l'élaboration d'un projet de loi, a été effectuée.

b) L'incitation des communes à mettre en œuvre la taxe annuelle spécifique telle qu'arrêtée à l'article 16, a) de la loi du 22 octobre 2008

Dans le cadre de la prévention du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement – Objectif III de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au

¹³³ Il s'agit, d'un côté, de la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et, d'un autre côté, du projet de loi n° 7937 relative au logement abordable. Sur ce point, voir *infra*.

^[1] Sur ce point, voir *infra*.

^[2] Dossier parlementaire n° 7648.

logement 2013-2020 –, il est prévu d'inciter les communes à mettre en œuvre la taxe annuelle spécifique telle que prescrite par l'article 16, a) de la loi du 22 octobre 2008 portant création de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes (Mémorial A n° 159 du 27 octobre 2008, page 2230).

Cette disposition, préexistante à la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020, précise que sont considérés comme immeubles soumis à la taxe annuelle spécifique prévue à l'article 15 de la loi de 2008 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. Il y est, de plus, précisé que l'état de non-occupation d'un immeuble résulte du fait qu'aucune personne n'y est inscrite sur les registres de la population ou qu'aucune personne n'y est recensée en qualité d'occupant d'une résidence secondaire pendant une période de dix-huit mois consécutifs.

Comme rappelé dans la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020, l'introduction de cette taxe annuelle spécifique visait à permettre de remettre sur le marché locatif des biens laissés vacants et d'apporter une réponse partielle au problème du manque de logements locatifs (Ministère de la Famille et de l'Intégration, 2013, page 7). Il s'agit donc d'une mesure incitative pouvant être utilisée par les communes, qui est efficace à la condition d'être effectivement et concrètement mise en œuvre par les communes. Devant l'inefficacité de la mesure, un projet de loi a été déposé en octobre 2022 avec, entre autres, pour objectif un impôt national sur la non-occupation des logements (INOL).

Dans le cadre de l'Évaluation intermédiaire de l'application de la stratégie nationale contre le sans-abrisme au Luxembourg 2013-2020, établie en 2017, il apparaissait que, « *Parmi les 27 % de réponses (soit 28 communes) au questionnaire standardisé envoyé aux communes, 3 communes ont déclaré prélever la taxe annuelle sur les logements inoccupés. Trois autres communes ont déclaré qu'elles avaient planifié le prélèvement de la taxe et qu'un recensement des logements vacants était déjà en cours. Une des communes a pu communiquer des données concernant les logements remis sur le marché locatif après l'entrée en vigueur de la taxe : sur 20 logements sanctionnés par la taxe, 7 se trouvent à nouveau sur le marché de l'immobilier privé* » (Sorvillo, 2017, page 9). De plus, les recommandations suivantes étaient formulées sur ce point : « *Dans la planification de l'introduction de la taxe, les communes devraient envisager un système de traçage des logements remis sur le marché locatif après l'entrée en vigueur de la taxe. Des concepts alternatifs de location des logements vacants (par l'intermédiaire de l'AIS, des Services Logement, ...) devraient être proposés en tant que solutions aux propriétaires de logements. Les recettes provenant de la taxe pourraient être utilisées pour les mesures de fourniture de logements afin de compenser le manque de logements abordables* » (Sorvillo, 2017, page 68).

En outre, la loi précitée du 22 octobre 2008 portant création de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes a été récemment modifiée¹³⁴ par la nouvelle loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 avec les communes en vue

¹³⁴ Outre une précédente modification concernant le droit de préemption, introduite par la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » : Mémorial A n° 318 du 23 mars 2017.

d'augmenter l'offre de logements abordables et durables qui modifie également la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain¹³⁵. Néanmoins, son article 16, a) demeure inchangé et constitue toujours une mesure incitative pouvant être utilisée par les communes dans le dessein de remettre sur le marché locatif des biens laissés vacants afin de prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, à la condition d'être effectivement mise en œuvre par les communes. Il convient, par conséquent, d'inciter les communes à mettre en œuvre cette taxe annuelle spécifique et il serait intéressant de connaître, d'une part, les moyens concrètement utilisés pour inciter les communes et, d'autre part, le nombre actualisé de communes ayant effectivement mis en œuvre cette taxe annuelle spécifique.

c) L'incitation des communes à mettre en œuvre une disposition de la loi du 21 septembre 2006 concernant le bail à usage d'habitation

Comme précédemment, cette mesure destinée à prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, qui correspond à l'« Action 3 » de l'Objectif III de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020, correspond à une disposition législative préexistante à celle-ci, dont l'efficacité est conditionnée à sa mise en œuvre concrète et effective par les communes.

La disposition expressément visée ici est l'article 26 de la loi du 21 septembre 2006 concernant le bail à usage d'habitation (Mémorial A n° 175 du 2 octobre 2006, page 3150). Celui-ci prévoit que 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 commune¹³⁶.

Dans le cadre de l'Évaluation intermédiaire de l'application de la stratégie nationale contre le sans-abrisme au Luxembourg 2013-2020, établie en 2017, il est indiqué que cette mesure était « *appliquée dans plus de 50 % des communes (sur un échantillon de 28 communes). Parmi les 27 % de réponses (soit 28 communes) au questionnaire standardisé envoyé aux communes, 17 communes ont déclaré qu'elles appliquaient cette disposition et qu'elles avaient pu assurer un logement à 51 personnes au total. Toutefois, plusieurs communes n'établissent pas de statistiques continues sur le nombre d'aides au logement et tous les logements ne sont donc pas pris en compte dans les statistiques. La plupart des communes ont recours à des chambres d'hôtel vacantes en guise d'aides au logement et recherchent d'autres solutions en collaboration avec les offices sociaux compétents* » (Sorvillo, 2017, page 9).

De plus, les recommandations suivantes étaient formulées sur ce point : « *Soutenir et faciliter juridiquement l'application de formes de logement alternatives et d'initiatives privées peut être une solution pour créer des logements dans un contexte de problématique permanente du logement. Les logements communautaires sont une*

¹³⁵ Sur la nouvelle loi en date du 30 juillet 2021, voir *infra*.

¹³⁶ Cette disposition n'a pas été modifiée ultérieurement, en particulier par la loi du 5 août 2015 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (Mémorial A n° 169 du 1^{er} septembre 2015, page 3958), ainsi que par la loi du 2 août 2017 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (Mémorial A n° 734 du 16 août 2017).

chance face au problème du logement et, outre le soulagement financier que représente le partage du loyer pour les personnes concernées, ils constituent une opportunité de lien social et de prévention de l'isolement. Cette solution ne devrait pas être uniquement appliquée aux réfugiés, mais aussi à des personnes qui perdent généralement une grande partie de leur environnement social en raison de la précarité de leur situation » (Sorvillo, 2017, page 70).

Comme précédemment, il convient d'inciter les communes à mettre en œuvre cette mission, qui leur incombe en application de la loi, d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur leur territoire. Il serait également intéressant de connaître, d'une part, les moyens concrètement utilisés pour inciter les communes et, d'autre part, le nombre actualisé de communes ayant effectivement mis en œuvre cette mesure¹³⁷.

Néanmoins, il a été observé que, dans la pratique, l'article 26 de la loi du 21 septembre 2006 concernant le bail à usage d'habitation « *ne procure nullement le droit à un logement et le fait de pouvoir se domicilier dans une commune présuppose notamment la jouissance légale d'un logement ainsi que les moyens financiers pour subvenir à ses propres besoins* » (Kneip, 2008, page 15). Plus largement, relativement à l'ensemble des dispositions issues de la loi du 21 septembre 2006 concernant le bail à usage d'habitation, il a été relevé que ce texte législatif « *a surtout trait aux modalités de fixation du loyer, la durée du contrat de bail, le règlement des litiges et la protection des personnes condamnées à déguerpir de leur logement ainsi que les mesures spéciales pour la sauvegarde de leurs meubles. L'article 16 limite cependant la protection des personnes à déguerpir à un sursis de maximum 9 mois à l'exécution de la décision au déguerpissement. Tandis que le chapitre IV est entièrement dédié aux "mesures spéciales pour la sauvegarde des biens meubles des personnes condamnées à déguerpir", cette loi ne mentionne aucune mesure visant la sauvegarde de la dignité et des droits fondamentaux de la personne expulsée. Or une personne expulsée, incapable de retrouver un autre logement, est tôt ou tard "rayée d'office" par la commune où elle résidait et perd ainsi sa domiciliation légale. Dès lors elle est considérée comme SDF, personne sans domicile fixe [...]* » (Kneip, 2008, page 14).

d) L'introduction d'une subvention de loyer

La subvention de loyer a été introduite par la loi modifiée du 9 décembre 2015 (Mémorial A n° 233 du 14 décembre 2015, page 5156), à l'instar d'un système d'aide à la personne assimilé à la subvention de loyer déjà existant à cette date dans la plupart des pays européens, comme la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Danemark, ou encore la Grèce, mais également – hors Union européenne –, aux États-Unis et au Canada.

Selon l'Exposé des motifs du projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer, le recours à une telle aide individuelle au logement ne se fait pas au détriment de la construction de logements sociaux. L'introduction d'une subvention de loyer au Luxembourg était devenue nécessaire pour les trois raisons principales suivantes :

¹³⁷ Sur ce point, voir notamment Urbé (2019), page 15.

l'augmentation des prix du loyer des logements locatifs du marché privé, la situation de revenu des ménages les plus modestes et le poids du logement sur leur revenu, ainsi que la pénurie de logements locatifs sociaux au Grand-Duché¹³⁸.

En substance, la loi de 2015 prescrit qu'une subvention de loyer est accordée aux ménages à faible revenu qui prennent en location un logement sur le marché privé national et dont le taux d'effort consacré au paiement du loyer est supérieur à 25%¹³⁹ de leur revenu net disponible. Ce ménage ne doit être ni propriétaire, ni copropriétaire, ni usufruitier, ni emphytéote, ni titulaire d'un droit de superficie d'un autre logement, ni au Grand-Duché de Luxembourg, ni à l'étranger.

La subvention de loyer est calculée en fonction d'un loyer de référence fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage et défini selon les besoins théoriques optimaux par type de ménage sur le territoire national. La composition du ménage à prendre en considération pour la détermination de l'aide est celle existant à la date d'octroi de l'aide. Le revenu net disponible à prendre en considération pour le calcul de l'aide est la moyenne du revenu net disponible de l'année d'imposition qui précède la date d'octroi de l'aide.

Le montant de la subvention est plafonné en fonction de la composition du ménage. Le montant maximum de la subvention de loyer est limité à trois cents euros par mois et par ménage. Le montant de l'aide ne peut jamais dépasser le loyer effectivement payé par le ménage éligible. De plus, la subvention de loyer ne peut pas être cumulée avec la location d'un logement social fourni par le Fonds du logement, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM), une commune ou une Agence Immobilière Sociale (Observatoire de l'Habitat, 2022, page 17).

En outre, les conditions et les modalités d'octroi de la subvention de loyer sont précisément déterminées par le règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015¹⁴⁰, notamment quant à la recevabilité, l'introduction et l'instruction de la demande, les conditions d'éligibilité relatives au revenu, le calcul de l'aide¹⁴¹, les décisions d'octroi et de refus de l'aide et le réexamen des dossiers.

Dans le cadre de l'Évaluation intermédiaire de l'application de la stratégie nationale contre le sans-abrisme au Luxembourg 2013-2020, établie en 2017, les principaux résultats observés relativement à cette mesure étaient les suivants : « *La population cible de cette aide a été informée de l'existence de la subvention et du fonctionnement du dépôt de demande à travers différents canaux de communications (publicité radio,*

¹³⁸ Projet de loi n° 6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Document 6542/00, Exposé des motifs, pages 2 à 6.

¹³⁹ Sur ce point, voir la loi du 15 décembre 2017 portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A n° 1073 du 18 décembre 2017), dont l'article 1^{er} dispose qu'« *Une subvention de loyer est accordée aux ménages à faible revenu qui prennent en location un logement sur le marché privé national et dont le taux d'effort consacré au paiement du loyer est supérieur à 25 pour cent de leur revenu* ». Auparavant, le taux prévu était de 33 %.

¹⁴⁰ Mémorial A n° 233 du 14 décembre 2015, page 5157. Voir également le règlement grand-ducal du 9 mars 2017 modifiant le règlement grand-ducal du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A n° 290 du 17 mars 2017) et, plus récemment, le règlement grand-ducal du 27 mars 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A n° 202 du 27 mars 2020).

¹⁴¹ Sur les seuils, loyers de référence et plafonds pour le calcul de la subvention de loyer, selon les barèmes d'avril 2020, voir notamment : Observatoire de l'Habitat (2022), page 16.

articles de journal, salons, site Internet du Ministère du Logement et distribution de prospectus). Une réunion d'information pour les professionnels du secteur social a eu lieu en juin 2016. A la fin du mois d'août, 3 208 demandes de subvention de loyer avaient été déposées au total, mais seules 543 demandes ont pu être acceptées. Les demandes ont été rejetées pour deux raisons principales : le loyer du demandeur n'atteignait pas le montant fixé par la loi (33 % du revenu net) ou le revenu net du demandeur dépassait le montant fixé par la loi. Le Ministère du Logement a déjà entamé des réflexions sur la nécessité d'un éventuel ajustement de certains éléments de la subvention de loyer et sur l'utilisation d'autres voies de communication pour renforcer et élargir la diffusion de la subvention de loyer » (Sorvillo, 2017, page 71). Il était alors recommandé d'organiser des réunions d'information supplémentaires pour les professionnels du secteur social et pour les particuliers, en parallèle des réflexions sur un éventuel ajustement de certains éléments de la subvention de loyer, afin de simplifier la procédure de demande et d'atteindre la population cible, car les observations avaient d'ores et déjà montré que la durée d'un an de la subvention de loyer ne fournissait pas les résultats escomptés (Sorvillo, 2017, page 72). Mais aussi, il était avancé que, « Dans une optique de prévention du sans-abrisme, il conviendrait de réfléchir à des solutions pour les propriétaires immobiliers vivant en situation de précarité et de mal-logement (conditions de vie indignes). Le crédit-taudis, l'aide au logement prévue pour ces cas de figure et qui pouvait être demandée auprès de la Banque et Caisse d'Épargne et du Ministère du Logement, a été supprimée en 2015 » (Sorvillo, 2017, page 72). Pour des chiffres plus récents et actualisés, la Note n° 30 de l'Observatoire de l'Habitat relève que la subvention de loyer représente 9,56 millions d'euros en 2020, d'après le Rapport d'activité 2020 du Ministère du Logement. Si la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 se réfère à des mesures préexistantes ou définit de nouvelles mesures prescrites par des textes législatifs, précédemment analysés, visant spécifiquement la problématique du logement, elle prévoit également des actions ou mesures qui relèvent d'un texte qui ne vise pas spécifiquement la problématique du logement, auquel la stratégie se réfère expressément : il s'agit de la loi relative au dispositif REVIS, qui a remplacé le dispositif RMG.

III.2.2. Le texte législatif ne visant pas spécifiquement le logement mais ayant un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement

Afin de prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement – Objectif III de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 –, l'« Action 6 » vise à modifier la loi sur le RMG dans le sens d'une redéfinition de la part destinée au logement (MIFIGR, 2013, page 9). Plus précisément, il a été constaté que « 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 ». Aussi, il était avancé qu'« 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 des modalités alternatives de paiement du loyer afin d'éviter que les loyers ne soient pas payés et d'empêcher ainsi les situations de déguerpissement » (MIFIGR, 2013, page 9).

Précédemment, dans le dessein de prévenir l'exclusion liée au logement, il avait déjà été également observé qu'« *Accéder à un logement est une chose, mais arriver à maintenir ce logement dans le temps en est une autre ! Mise à part le développement du logement social, le législateur devrait élargir le principe de l'allocation au loyer telle qu'elle est définie dans le cadre de la loi sur le RMG à d'autres catégories de personnes vulnérables. Au lieu de limiter cette allocation aux seuls bénéficiaires du RMG, le FNS (ou tout autre organisme y habilité comme par exemple l'office social communal/régional) devrait pouvoir accorder une telle allocation (adaptée à la situation locale) à toute personne touchant par exemple un revenu inférieur à 2 fois le RMG. » (Kneip, 2008, page 13). En outre, la réforme du RMG correspondait à un engagement pris par le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg dans le Programme gouvernemental établi pour la période législative 2013-2018 et la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale¹⁴² a substitué le nouveau dispositif REVIS au précédent dispositif RMG, afin de redynamiser ce dernier.*

En substance, « Le dispositif du revenu d'inclusion sociale (ci-après "REVIS") a comme objectif principal de concrétiser une approche d'inclusion sociale en établissant un système cohérent entre les politiques de stabilisation et d'activation sociale et les politiques de (ré)insertion professionnelle. Suite aux nouvelles dispositions, les bénéficiaires du REVIS se verront attribuer davantage de responsabilités ainsi que d'opportunités dans leur parcours d'inclusion sociale. Un autre objectif de la nouvelle orientation est de mieux cibler les prestations afin de soutenir notamment les familles avec enfants et les familles monoparentales, sachant qu'il s'agit de familles exposées à un risque de pauvreté plus élevé. Finalement, les procédures liées à la demande, l'octroi et au suivi des demandeurs et des bénéficiaires du REVIS seront soumises à une simplification administrative par le biais d'une réduction des charges administratives, d'une régionalisation de la prise en charge sociale et d'un renforcement de la coordination du travail social en réseau »¹⁴³.

Les objectifs du REVIS peuvent être décrits et synthétisés de la manière suivante :

- Concrétiser une approche d'inclusion sociale¹⁴⁴ ;
- Etablir un système cohérent de politiques de stabilisation, d'activation sociale et de réinsertion professionnelle¹⁴⁵ ;

¹⁴² Mémorial A n° 630 du 30 juillet 2018. Voir également le règlement grand-ducal du 1^{er} octobre 2018 fixant les modalités d'application de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale : Mémorial A n° 916 du 5 octobre 2018.

¹⁴³ Cf. projet de loi n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale, Rapport de la Commission de la Famille et de l'Intégration en date du 2 juillet 2018, Document 7113/13, pages 3 et 4.

¹⁴⁴ Cf. projet de loi n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale, Rapport de la Commission de la Famille et de l'Intégration en date du 2 juillet 2018, Document 7113/13, pages 7 et 8.

¹⁴⁵ Cf. projet de loi n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale, Rapport de la Commission de la Famille et de l'Intégration en date du 2 juillet 2018, Document 7113/13, pages 8 et 9.

- Réaliser une réforme dans l'intérêt des bénéficiaires¹⁴⁶ ;
- Réaliser une réforme pour les acteurs¹⁴⁷ ;
- Agir contre la pauvreté des enfants et des familles monoparentales¹⁴⁸ ;
- Procéder à une simplification administrative¹⁴⁹.

La loi précitée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ne vise pas spécifiquement la problématique du logement. Pour autant, certaines de ses dispositions relèvent de la prévention du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement. En particulier, en vue de concrétiser une approche d'inclusion sociale, il a été expressément envisagé que, « *Pour les personnes sans-abri ou éprouvant l'exclusion par le logement, l'accès au REVIS est facilité avec l'inscription de la personne concernée à une adresse de référence sur le registre principal avec la loi relative à l'identification des personnes physiques.* »¹⁵⁰

De plus, l'article 5 de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale définit et détaille l'allocation d'inclusion. Le paragraphe 2 de cet article précise que les personnes majeures admises, pour une durée dépassant soixante jours calendrier, au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger, dans les établissements hospitaliers, ainsi qu'à un traitement dûment autorisé par le Contrôle médical de la sécurité sociale dans un établissement de santé stationnaire à l'étranger et dont les frais sont pris en charge par la Caisse nationale de santé, bénéficient de l'allocation d'inclusion réduite. Or, le paragraphe 4 du même article prévoit une dérogation à l'application de l'allocation d'inclusion réduite, notamment si la personne concernée apporte la preuve de frais incompressibles portant sur le paiement de frais liés à un logement et à ses charges. Ainsi, dans l'hypothèse visée, l'allocation d'inclusion relevant du dispositif REVIS est réduite uniquement si la personne concernée ne doit pas supporter des frais en relation avec son logement. En pratique, les demandes de dérogations sont tranchées par le Comité-directeur du FNS.

Par ailleurs, l'article 17 de la loi précitée de 2018 définit la forme des mesures d'activation dans le cadre du dispositif REVIS. Ces mesures d'activation prennent la forme soit d'activités de stabilisation sociale ou de préparation, soit d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective. Or, les mesures d'activités de stabilisation sociale peuvent viser à « *résoudre des problèmes multidimensionnels qui se situent en amont d'une reprise professionnelle, comme par exemple, une stabilisation au*

¹⁴⁶ Cf. projet de loi n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale, Rapport de la Commission de la Famille et de l'Intégration en date du 2 juillet 2018, Document 7113/13, pages 9 et 10.

¹⁴⁷ Cf. projet de loi n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale, Rapport de la Commission de la Famille et de l'Intégration en date du 2 juillet 2018, Document 7113/13, pages 10 et 11.

¹⁴⁸ Cf. projet de loi n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale, Rapport de la Commission de la Famille et de l'Intégration en date du 2 juillet 2018, Document 7113/13, pages 11 et 12.

¹⁴⁹ Cf. projet de loi n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale, Rapport de la Commission de la Famille et de l'Intégration en date du 2 juillet 2018, Document 7113/13, page 12.

¹⁵⁰ Cf. projet de loi n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale, Rapport de la Commission de la Famille et de l'Intégration en date du 2 juillet 2018, Document 7113/13, pages 7 et 8.

niveau de l'état de santé, des relations personnelles ou familiales, au niveau du logement¹⁵¹ ou de participer à des projets ou mesures d'intégration sociales »¹⁵².

En revanche, alors qu'initialement, le REVIS avait été envisagé en trois composantes, incluant une composante destinée à couvrir une partie des frais de loyer, il a finalement été décidé de ne plus inclure de montant couvrant les frais de loyer dans le dispositif REVIS, en raison de l'introduction de la subvention de loyer par le Ministère du Logement le 1^{er} janvier 2016¹⁵³. Ainsi, concrètement, le montant forfaitaire de base maximal par adulte s'élevant à 88,25 euros (i. 100) est censé conférer aux personnes les moyens nécessaires pour subvenir à leurs besoins élémentaires (alimentation, hygiène et vêtements, par exemple), ce montant forfaitaire de base étant identique pour tout adulte faisant partie de la communauté domestique. La composante pour frais communs du ménage, qui s'élève au maximum à 88,25 euros (i. 100), est, quant à elle, censée participer aux frais liés aux charges du logement du ménage (charges locatives, eau-gaz-électricité, assurances, entre autres). Elle est payée par ménage à la personne désignée comme attributaire sur le formulaire de demande du REVIS¹⁵⁴. Les bénéficiaires du REVIS sont éligibles à la subvention de loyer. Par conséquent, la non-inclusion du montant couvrant les frais de loyer dans le dispositif REVIS, inhérente à l'introduction préalable de la subvention de loyer le 1^{er} janvier 2016, apparaît cohérente.

Dans la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020, des actions ou mesures relevant de textes législatifs, expressément cités par la stratégie, visent la prévention du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

Ces textes correspondent, d'une part, à des textes qui visent spécifiquement la problématique du logement. Il s'agit déjà de textes préexistants à la définition de la stratégie, c'est-à-dire de la loi du 22 octobre 2008 portant création de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes – et, plus précisément, de l'article 16, a) de celle-ci – et de la loi du 21 septembre 2006 concernant le bail à usage d'habitation – et, plus précisément, de l'article 26 de celle-ci –, pour lesquelles il convient d'inciter les communes à leur mise en œuvre. Il s'agit, ensuite, d'un texte législatif effectivement adopté dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie, c'est-à-dire la loi du 9 décembre 2015 portant introduction d'une subvention de loyer. Il s'agit, enfin, d'un projet de loi ayant pour objet de fixer des quotas de logements abordables, déposé lors de la période considérée et concernée par la stratégie, mais non adopté définitivement au cours de celle-ci.

Ces textes correspondent, d'autre part, à la loi relative au dispositif REVIS, qui ne concerne pas spécifiquement la problématique du logement, mais dont certaines dispositions intéressent la prévention du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement. Dans le cadre de cette loi, cependant, il a finalement été décidé de ne plus inclure de montant couvrant les frais de loyer dans le dispositif REVIS, en raison de

¹⁵¹ Souligné par nous.

¹⁵² Cf. projet de loi n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale, Document 7113/00, Commentaire des articles, page 43.

¹⁵³ Sur l'introduction de la subvention de loyer, voir *supra*.

¹⁵⁴ Cf. projet de loi n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale, Document 7113/00, Commentaire des articles, pages 34 et 35.

l'introduction de la subvention de loyer par le Ministère du Logement le 1^{er} janvier 2016.

D'autres textes doivent également être pris en considération dans le cadre de la présente analyse. En effet, même s'ils ne sont pas expressément cités par la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020, ces textes, adoptés ou modifiés entre 2013 et 2020, comportent des dispositions inhérentes à la prévention et à la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

III.3. Les textes législatifs et réglementaires non expressément cités par la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020

Parmi ces textes, peuvent être distingués, d'une part, les textes qui visent spécifiquement la problématique du logement et qui contiennent, par conséquent, des dispositions ayant un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement (III.3.1.) et, d'autre part, les textes qui ne visent pas spécifiquement la problématique du logement, mais qui ont toutefois un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement (III.3.2.).

III.3.1. Les textes législatifs et réglementaires visant spécifiquement le logement et ayant un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement

Des mesures et actions de nature législative et réglementaire, spécifiques au logement, non citées par la stratégie, visent la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

Seront successivement envisagées, d'une part, les aides au logement existantes (a.), d'autre part, les modifications de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (b.) et, enfin, la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation (c.).

a) Les aides au logement existantes

Au Grand-Duché de Luxembourg, de nombreuses aides au logement existent. Sans prétendre à l'exhaustivité, peuvent être notamment citées en termes d'aides à la location d'un logement, outre la subvention de loyer¹⁵⁵, l'aide pour le financement d'une garantie locative, destinée aux personnes qui souhaitent louer un logement mais qui ne disposent pas des moyens de verser la caution demandée par le propriétaire ou le bailleur¹⁵⁶, la location d'un logement subventionné ou encore la location via l'Agence Immobilière Sociale. Néanmoins, relativement à la subvention de loyer, il a été observé que : « *These may alleviate the burden on tenants somewhat, but the overall amounts are inadequate and take-up is too low, even if potential coverage is very broad* » (Urbé, 2019, page 11). Et, relativement à l'aide pour le financement d'une garantie locative, la remarque suivante a été formulée : « *This measure is only granted*

¹⁵⁵ Sur ce point, voir *supra*.

¹⁵⁶ Voir notamment sur ce point, relativement à l'introduction et au contenu de la demande, ainsi qu'à la décision d'octroi ou de refus, le règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives prévues par l'article 14quater-1 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement : Mémorial A n° 881 du 23 décembre 2019.

by the commission responsible if the household's income is below 2.5 times the minimum income (revenu d'inclusion sociale - REVIS), and if the rent payable does not exceed 30% of its income [...] This excludes a number of vulnerable people from benefiting from this measure, as 37.4% of tenants who are at risk of poverty devote more than 40% of their income to rental costs (STATEC, 2018) » (Urbé, 2019, page 11).

Par ailleurs – là encore, sans prétendre à l'exhaustivité –, peuvent être notamment citées en termes d'aides à l'acquisition d'un logement, la prime de construction, la prime d'acquisition, la subvention et la bonification d'intérêt, la prime d'épargne, la déduction des intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une habitation personnelle, la déduction des frais d'assurance restant dus, la déduction des cotisations versées au titre des contrats d'épargne logement, ou encore le crédit d'impôt¹⁵⁷.

En outre – et antérieurement à l'introduction de la subvention de loyer –, il avait été précédemment relevé que « *Le Ministère du Logement intervient notamment pour favoriser l'accès au logement à un grand nombre de personnes, principalement par le biais de l'acquisition* », mais que les aides étatiques destinées à encourager les initiatives individuelles pour la construction et l'amélioration de logement « *s'adressent en principe également aux sans-abris/mal logés, mais à part l'épargne-logement [...] il n'y a que la mesure relative à la garantie locative qui est d'un certain intérêt pour cette population-cible bien spécifique* » (Kneip, 2008, page 5).

b) Les modifications de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

La loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement – évidemment préexistante à la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 – a fait l'objet de nombreuses modifications au cours de la période considérée, c'est-à-dire entre 2013 et 2020.

Elle a ainsi été modifiée par les lois suivantes¹⁵⁸, entre 2013 et 2020 :

- La loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014¹⁵⁹ ;
- La loi du 9 décembre 2015 portant introduction d'une subvention de loyer¹⁶⁰ ;
- La loi du 23 décembre 2016 portant introduction d'une certification de la durabilité des logements¹⁶¹ ;

¹⁵⁷ Pour une analyse précise et détaillée des effets des dispositifs sociaux et fiscaux liés au logement au Luxembourg, voir : Observatoire de l'Habitat (2022).

¹⁵⁸ Mentionnées ici dans l'ordre chronologique de leur adoption. En outre, ces lois ne visent pas toutes spécifiquement le logement ; néanmoins, elles ne sont envisagées ici que par rapport aux modifications qu'elles apportent à la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et qui, quant à elle, concerne spécifiquement la problématique du logement.

¹⁵⁹ Mémorial A n° 65 du 30 avril 2014, page 685. En particulier, voir l'article 31 de la présente loi.

¹⁶⁰ Sur cette loi, voir *supra*.

¹⁶¹ Mémorial A n° 299 du 27 décembre 2016, page 6224. En particulier, ce texte prévoit qu'une aide financière pour l'établissement d'un certificat de durabilité d'un logement peut être accordée au propriétaire du logement sous la forme d'une prime de 1.500 euros pour une maison unifamiliale et de 750 euros pour un logement dans un immeuble collectif, sans dépasser les coûts effectifs de l'établissement du certificat à supporter par le propriétaire du logement.

- La loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017¹⁶² ;
- La loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017¹⁶³ ;
- La loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »¹⁶⁴ ;
- La loi du 15 décembre 2017 portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement¹⁶⁵ ;
- La loi du 13 février 2018 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes¹⁶⁶ ;
- La loi du 31 août 2018 portant modification 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 3° de la loi modifiée du 19 juillet 1991 portant création d'un Service de la formation des adultes et donnant un statut légal au Centre de langues Luxembourg ; 4° de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement ; 5° de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public ; 6° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ; 7° de la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal¹⁶⁷ ;
- La loi du 20 décembre 2019 portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement¹⁶⁸ ;
- La loi modifiée du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021¹⁶⁹.

En substance, parmi l'ensemble des modifications apportées à la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, les principaux changements suivants peuvent être relevés.

Outre ce qui relève de la subvention de loyer¹⁷⁰, tout d'abord, l'établissement public « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat » a été renommé « Fonds du Logement » et réorganisé¹⁷¹. Le Fonds du Logement a pour missions, d'une part, la mise en location de logements sociaux à des personnes physiques visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des personnes morales, ne poursuivant pas de but de lucre, dont l'objet social

¹⁶² Mémorial A n° 276 du 27 décembre 2016, page 5325. En particulier, voir l'article 45 de la présente loi.

¹⁶³ Mémorial A n° 274 du 27 décembre 2016, page 5139.

¹⁶⁴ Mémorial A n° 479 du 10 mai 2017.

¹⁶⁵ Mémorial A n° 1073 du 18 décembre 2017. L'article 1^{er} de cette loi dispose qu'« Une subvention de loyer est accordée aux ménages à faible revenu qui prennent en location un logement sur le marché privé national et dont le taux d'effort consacré au paiement du loyer est supérieur à 25 pour cent de leur revenu » ; sur la subvention de loyer, voir *supra*.

¹⁶⁶ Mémorial A n° 142 du 26 février 2018.

¹⁶⁷ Mémorial A n° 823 du 14 septembre 2018.

¹⁶⁸ Mémorial A n° 880 du 23 décembre 2019.

¹⁶⁹ Mémorial A n° 1061 du 23 décembre 2020. En particulier, voir l'article 53 de la présente loi.

¹⁷⁰ Sur ce point, voir *supra*.

¹⁷¹ Sur ce point, voir les dispositions issues de la loi précitée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

comprend la mise à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population et, d'autre part, la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Le Fonds accomplit également toutes autres missions en rapport avec des projets de logement d'intérêt général¹⁷².

Ensuite, une modification des dispositions sur l'aide au financement d'une garantie locative a été réalisée¹⁷³, notamment dans le dessein d'harmoniser certains éléments inhérents aux régimes de la subvention de loyer et de l'aide au financement d'une garantie locative, tels que la définition du revenu, par exemple. Les critères d'éligibilité de l'aide au financement de la garantie locative ont également été revus.

De plus, il peut également être relevé que l'article 22bis de la loi précitée du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017, a inséré, entre le chapitre 7 et le chapitre 8 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, le nouveau chapitre suivant, relatif à la gestion locative sociale : « *Chapitre 7bis – Gestion locative sociale Art. 66-3. (1) La gestion locative sociale consiste en la location de logements appartenant à des propriétaires privés et la mise à disposition de ces logements à des ménages à faible revenu. La gestion locative sociale peut être exercée par les communes, les syndicats de communes, les offices sociaux, les fondations et les associations sans but lucratif ayant pour objet social la promotion du logement. Une participation aux frais de gestion, ne pouvant pas dépasser 100 euros par mois et par logement, est accordée à l'organisme exerçant la gestion locative sociale ayant signé une convention avec l'Etat représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions.* ».

Enfin, l'article 2 de la loi précitée du 31 août 2018 a modifié, d'une part, l'article 30ter de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement de la façon suivante : « *L'État peut participer jusqu'à concurrence de 75 pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements locatifs réalisés par des associations sans but lucratif, fondations, hospices civils, offices sociaux, sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal et dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique ainsi que par des communautés religieuses ayant conclu une convention avec le Gouvernement* ». D'autre part, la même disposition issue de la loi de 2018 a également modifié l'article 66-3 de la loi de 1979 de la façon suivante : « *La gestion locative sociale consiste en la location de logements et la mise à disposition de ces logements à des ménages à faible revenu. La gestion locative sociale peut être exercée par les promoteurs publics visés à l'article 16, aliéna 1^{er}, les offices sociaux, les fondations, les associations sans but lucratif et les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, ayant pour objet social la promotion du logement* ».

¹⁷² Cf. Article 2, paragraphes 1 et 3 de la loi précitée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

¹⁷³ Sur ce point, voir les dispositions issues de la loi précitée du 20 décembre 2019 portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

c) La loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation

La loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation (Mémorial A n° 882 du 23 décembre 2019) poursuit notamment les deux objectifs suivants : d'une part, résorber le logement insalubre et indigne et, d'autre part, empêcher les pratiques douteuses de certaines personnes peu scrupuleuses qui essaient de réaliser des bénéfices importants en louant à des prix exagérés des locaux d'habitation qui ne sont pas dignes de ce nom. Le texte législatif visait également à adapter la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement à la situation actuelle des logements et chambres, en tenant compte des expériences et observations récentes que les communes ont pu faire lors du contrôle de logements et chambres, comme l'aggravation des conditions de logement. Tout en définissant plus clairement les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité, le cadre légal établi par la loi de 2019 n'est cependant pas trop rigide, afin de ne pas contrarier dans leur autonomie les communes obligées d'agir au cas par cas. La loi de 2019 entend, enfin, responsabiliser les propriétaires et les exploitants. En effet, elle prévoit qu'en cas de fermeture d'un logement ou d'une chambre par décision du bourgmestre, l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire doit pourvoir au relogement des occupants. A défaut, le bourgmestre procède au relogement, mais aux frais du propriétaire (par exemple, si le danger est lié à la construction de l'immeuble) ou de l'exploitant (par exemple, en cas de mauvaise gestion de l'immeuble ou de location non-autorisée par le propriétaire). De même, toujours dans le dessein de responsabiliser et de sanctionner le propriétaire ou l'exploitant qui commet des infractions aux critères légaux, la loi de 2019 reprend les peines correctionnelles prévues par la loi précitée de 1979, en les adaptant aux montants actuels¹⁷⁴.

En substance, l'article 2, paragraphe 1, de la loi de 2019, dispose que : « (1) *Les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation doivent répondre : 1° à des critères de salubrité et d'hygiène, comprenant les exigences relatives à la surface, l'humidité, la ventilation, la nocivité des murs et de l'air et la santé en général des personnes logées dans un logement ou dans une chambre ; 2° à des critères de sécurité, comprenant les exigences relatives à l'accès, la stabilité, l'électricité, le chauffage, le gaz et la prévention incendie d'un logement ou d'une chambre ; 3° à des critères d'habitabilité, comprenant les exigences relatives à la hauteur des pièces d'un logement ou d'une chambre ainsi que les exigences relatives aux équipements élémentaires dont doit disposer un logement ou une chambre. La surface d'une chambre ne peut être inférieure à 9 m² par occupant* ».

¹⁷⁴ Cf. projet de loi n° 7258 portant modification 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, 2) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et 3) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, Document 7258/00, Exposé des motifs, page 4.

Les infractions aux dispositions de l'article 2 de la loi de 2019 sont punies d'une amende de 251 à 125 000 euros et d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans ou de l'une de ces deux peines seulement, selon l'article 7 du texte.

De plus, l'article 5 de la loi de 2019 prévoit expressément que : « *Le bourgmestre peut, par arrêté, soit ordonner au propriétaire ou à la personne, physique ou morale, responsable du non-respect des prescriptions de l'article 2 de se conformer aux prescriptions de l'article 2 dans un délai qu'il détermine, soit ordonner la fermeture d'un logement ou d'une chambre ne correspondant pas aux critères fixés en vertu de l'article 2. En cas de décision de fermeture, il appartient à l'exploitant, ou à défaut, au propriétaire, de pourvoir au relogement des occupants. À défaut, le bourgmestre y pourvoit pour le compte et aux frais du propriétaire ou de l'exploitant. Les coûts liés au relogement comprennent les frais de déménagement, les frais d'huissier et les frais de loyers qui en résulteraient. Le relogement des occupants concernés par une fermeture au sens de l'alinéa 1^{er} devra être pris en charge par le propriétaire ou l'exploitant pour une durée maximale de 3 mois.* »

En outre, le règlement d'application de cette loi est le règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation (Mémorial A n° 882 du 23 décembre 2019). Celui-ci définit avec précision les critères de salubrité et d'hygiène, les critères de sécurité, les critères d'habitabilité, ainsi que les règles inhérentes à la gestion des chambres et des locaux collectifs.

Au-delà des mesures et actions de nature législative et réglementaire, spécifiques à la problématique du logement et visant la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, précédemment détaillées, l'Action Hiver peut également être brièvement évoquée, au titre des stratégies et politiques pertinentes pour lutter contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Cette action humanitaire s'étend normalement du 1^{er} décembre au 31 mars et est réalisée sous la tutelle du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région et sous convention avec le Ministère. Son objectif est d'accueillir des personnes sans domicile fixe pendant les mois d'hiver, de leur fournir un lit pour la nuit et un repas le matin, le midi et le soir. Depuis le 1^{er} janvier 2021, la gestion de l'Action Hiver a été confiée à une nouvelle association, la Dräieck asbl, créée le 5 novembre 2020 et constituée par Caritas Accueil et Solidarité, la Croix-Rouge luxembourgeoise et Inter-Actions¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Sur ce point, voir notamment les observations suivantes : « *Another, albeit more limited, public programme applies in winter, usually from 1 December to 31 March each year¹⁴: this is the 'winter action' (action hiver, wanteraktioun – WAK)¹⁵. The last edition ran from 23 November 2018 to 31 March 2019; it sheltered 773 persons in a special overnight shelter, reaching a total of 14,192 overnight stays. A special day centre was also opened for 121 days, offering meals and social assistance to 1,501 different people, for a total footfall of 17,234 people. The WAK has been implemented by the government since 2001 in order to prevent the homeless from becoming victims of hypothermia during periods of extreme cold. Partnering organisations are: Inter-Actions asbl, which is responsible for field coordination; the Red Cross (Croix-Rouge luxembourgeoise), which manages the day centre; and Caritas Accueil et Solidarité asbl, which manages the night shelter. In addition to the employees of the three organisations (a number of them being specially recruited for the WAK every year), 170 volunteers supported the programme. With the recent construction of a dedicated building, the next edition will no longer take place in the temporary rented premises used in previous years. It will (hopefully) offer better possibilities for the clients, as well as for the employees and volunteers responsible for the services* » in Urbé (2019), pages 9 et 10.

III.3.2. Les textes législatifs et réglementaires ne visant pas spécifiquement le logement mais ayant un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement

D'autres mesures et actions de nature législative et réglementaire, même non expressément citées par la stratégie et prescrites par des textes qui ne portent pas spécifiquement sur la problématique du logement, ont un impact sur la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

Seront successivement envisagées, d'une part, la loi du 30 juillet 2013 sur la violence domestique (a.), d'autre part, les modifications de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale (b.) et, enfin, la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil.

a) La loi du 30 juillet 2013 sur la violence domestique

La loi du 30 juillet 2013 sur la violence domestique (Mémorial A n° 150 du 7 août 2013, page 2900) a pour objet de modifier principalement les dispositions de la précédente loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, notamment au regard de trois lacunes majeures du texte de 2003, relevées par le Comité de coopération : la limitation à certaines catégories de victimes, la situation de vulnérabilité des enfants victimes de violence et la non-responsabilisation des auteurs de violence domestique¹⁷⁶.

En particulier, selon l'article 1^{er} de la loi du 30 juillet 2013, dans le cadre de ses missions de prévention des infractions et de protection des personnes, la Police, avec l'autorisation du procureur d'Etat, expulse de leur domicile et de ses dépendances, les personnes contre lesquelles il existe des indices qu'elles se préparent à commettre à l'égard d'une personne, avec laquelle elles cohabitent dans un cadre familial, une infraction contre la vie ou l'intégrité physique, ou qu'elles se préparent à commettre à nouveau à l'égard de cette personne, déjà victime, une infraction contre la vie ou l'intégrité physique. L'expulsion emporte interdiction pour la personne expulsée d'entrer au domicile et à ses dépendances, mais aussi de prendre contact, oralement, par écrit ou par personne interposée, avec la personne protégée et de s'en approcher, la Police ayant le droit de vérifier le respect de ces interdictions. De plus, la Police donne à la personne qui fait l'objet de la mesure d'expulsion la possibilité d'emmener les objets personnels dont elle a un besoin urgent, ainsi que de s'informer sur ses possibilités d'hébergement. L'intéressé doit communiquer à la Police l'adresse à laquelle il peut être joint. S'il ne peut ou ne veut fournir d'adresse, il est réputé faire élection de domicile à l'administration communale du lieu du domicile. Lorsque l'intéressé refuse d'obtempérer volontairement à la mesure d'expulsion ou de remettre les clés et autres appareils conçus pour l'ouverture des portes, la Police est autorisée

¹⁷⁶ Cf. projet de loi n° 6181 portant modification 1. de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique ; 2. de la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'inspection générale de la Police ; 3. du Code pénal ; 4. du Code d'instruction criminelle ; 5. du nouveau Code de procédure civile, Document 6181/00, Exposé des motifs, page 4.

à recourir au besoin à la force pour l'expulser ou pour s'emparer des clés et autres appareils conçus pour l'ouverture des portes.

La mesure d'expulsion prend fin de plein droit à 17.00 heures le quatorzième jour suivant celui de son entrée en vigueur, sauf si la personne protégée a introduit une requête en prolongation, l'interdiction de retour au domicile pour une période maximale de trois mois consécutive à l'expiration de la mesure d'expulsion pouvant être sollicitée auprès du Président du Tribunal d'arrondissement (article 7 du texte).

En outre, lorsqu'une personne agresse ou menace d'agresser une personne avec laquelle elle cohabite ou a cohabité dans un cadre familial, lorsqu'elle a, à son encounter, un comportement qui porte gravement atteinte à sa santé psychique et lui rend ainsi intolérable toute rencontre avec elle, le Président du Tribunal d'arrondissement peut également prononcer une pluralité d'injonctions ou d'interdictions, sur la demande de la personne concernée, dont l'interdiction d'établir son domicile dans le même quartier que la partie demanderesse (article 12 du texte).

Il peut être relevé que, selon l'article 11 de la loi de 2013, la partie demanderesse doit justifier du fait que le domicile satisfait ses besoins urgents de logement et qu'elle cohabite ou a cohabité dans un cadre familial avec la partie défenderesse au cours des trois mois précédant la demande.

Enfin, des sanctions pénales sont prévues en cas de violation des dispositions issues de la loi du 30 juillet 2013 ; celles-ci sont intégrées dans l'article 439 du Code pénal. Notamment, celui qui se sera introduit ou aura tenté de s'introduire dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement habité par une personne avec laquelle il a cohabité, ou leurs dépendances, en violation d'une mesure d'expulsion, sera puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 251 euros à 3.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement. Par ailleurs, si l'introduction ou la tentative de l'introduction a été faite soit à l'aide de menaces ou de violences contre les personnes, soit au moyen d'effraction, d'escalade ou de fausses clés, soit même au moyen des clés ou autres appareils conçus pour l'ouverture des portes qu'il a dû remettre, le maximum de l'amende est porté à 5.000 euros et le maximum de la peine d'emprisonnement est porté à cinq ans. De plus, quiconque agira en violation des interdictions ou injonctions prononcées par le Président du Tribunal d'arrondissement sera puni d'une peine d'emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de 251 à 3.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement.

Au regard de la problématique du logement, les mesures de protection des victimes de violence domestique – évidemment nécessaires – permettent notamment à ces victimes de pouvoir demeurer au sein de leur domicile, tout en bénéficiant également de mesures complémentaires de protection. La personne expulsée, quant à elle, aura la possibilité de s'informer sur ses possibilités d'hébergement et sera réputée faire élection de domicile à l'administration communale du lieu du domicile, dans l'hypothèse où elle ne peut ou ne veut fournir d'adresse.

b) Les modifications de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale

La loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale (Mémorial A n° 260 du 29 décembre 2009, page 5474) – évidemment préexistante à la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 – a fait l'objet de modifications survenues durant la période considérée dans le cadre de la présente analyse, c'est-à-dire entre 2013 et 2020, et prescrites par :

- La loi du 30 juillet 2013 (modifications de la comptabilité communale)¹⁷⁷ ;
- La loi du 2 septembre 2015 portant abolition des districts¹⁷⁸ ;
- La loi précitée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;
- La loi du 21 décembre 2018 portant modification de : 1. la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; 2. la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; et 3. la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale¹⁷⁹.

Les modifications apportées à la loi de 2009 entre 2013 et 2020 sont cependant mineures et subsidiaires, au regard de la problématique traitée dans le cadre de la présente analyse. Il peut être rappelé que la loi de 2009 a créé un droit à l'aide sociale, qui est destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine (article 1^{er} du texte). Cette aide sociale est destinée à assurer aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie. L'aide, qui est de nature palliative, curative ou préventive, et qui est dispensée par l'office social, intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser (articles 2, 3 et 5 du texte).

En outre, relativement aux dispositions issues de la loi précitée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale et de son règlement d'exécution¹⁸⁰, les observations suivantes ont été formulées : « *L'article 7 de la loi énumère les missions de l'office et précise que "Pour autant que de besoin, il (l'office) accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence". Ceci voudrait dire que depuis le 1^{er} janvier 2011 les offices sociaux sont également compétents pour prendre en charge des personnes sans abri / sans logement et de leur pourvoir un hébergement d'urgence. En d'autres termes, le législateur a ouvert ici clairement la voie vers une décentralisation de la problématique des personnes sans-abris, telle qu'elle est revendiquée depuis des années par les politiciens, les professionnels du travail social et les habitants des quartiers où se trouvent les structures de prise en charge actuelles, financées par l'Etat.*

L'article 8 du règlement grand-ducal précise que l'office est chargé (entre autres) d'"accompagner le demandeur de l'aide sociale jusqu'à la stabilisation de sa situation

¹⁷⁷ Mémorial A n° 151 du 21 août 2013, page 2912.

¹⁷⁸ Mémorial A n° 174 du 9 septembre 2015, page 4148.

¹⁷⁹ Mémorial A n° 1165 du 21 décembre 2018.

¹⁸⁰ Le règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale : Mémorial A n° 206 du 18 novembre 2010, page 3425.

individuelle" et de "veiller à la coordination et au bon déroulement des diverses interventions et démarches". Cet article confère implicitement un rôle de "case manager" aux travailleurs sociaux des offices sociaux régionaux qui doivent collaborer avec des prestataires de services et "veiller à la coordination et au bon déroulement des diverses interventions et démarches".

En complément à ces missions des offices sociaux nouvellement constitués, la loi précise (article 8) que "La personne mineure ou majeure admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle a son domicile". En investissant dans la création de logements sociaux sur leur territoire, les communes peuvent jouer un rôle déterminant dans la décentralisation de l'exclusion liée au logement et du sans-abrisme et peuvent même, avec l'aide des offices sociaux, arriver à mettre en place des systèmes de prise en charge rapides et performants, permettant non seulement la réintégration sociale de personnes souffrant de l'exclusion liée au logement mais, alternative encore plus humaine, prévenir la perte de logement et le sans-abrisme. » (Ministère de la Famille et de l'Intégration du Grand-Duché de Luxembourg, 2011, page 20).

III.4. Conclusion relative à l'évolution du cadre législatif

Au cours de la période concernée par la présente analyse – 2013 à 2020 –, un certain nombre de mesures et actions de nature législative et réglementaire ont été adoptées, afin de prévenir et de réduire le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement au Luxembourg. Ces mesures et actions relèvent tant de textes expressément cités par la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020, que de textes non expressément cités par celle-ci. Elles relèvent, par ailleurs, de textes visant spécifiquement la problématique du logement, ainsi que de textes ne visant pas spécifiquement la problématique du logement.

Pour autant, tous les objectifs fixés dans la stratégie ne semblent pas avoir été atteints et réalisés. Ce constat peut toutefois être nuancé en observant brièvement les années suivant la fin de la période considérée. En effet, plusieurs textes récents concernant la problématique du logement ont été soit adoptés, soit déposés devant la Chambre des Députés comme projet de loi. Ces textes devront permettre d'améliorer encore la prévention et la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

Conclusion générale

La problématique du sans-abrisme est largement partagée à travers les pays européens, voire ceux de l'OCDE. Cependant, faute d'un système d'information et de gestion efficace et harmonisé d'enregistrement des personnes sans-abri accueillies dans les diverses structures disponibles, le Luxembourg peine à mieux connaître, d'une part, l'ampleur du phénomène et son évolution et, d'autre part, le profil exact des personnes ou catégories de personnes victimes de ce phénomène.

Au demeurant, l'élaboration d'une stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement ainsi que le choix de l'approche « Logement d'abord » étaient pertinents au regard des expériences d'autres pays, notamment celles des pays anglo-saxons comme la Finlande, le Danemark, l'Irlande, la Norvège ou celles de pays voisins comme la France.

Globalement, la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement a permis d'augmenter l'offre de lits d'accueil d'urgence et de logements abordables, ainsi que celle de services de soutien ou d'accompagnement des personnes concernées grâce à la collaboration entre les Ministères, les communes, les offices sociaux et les associations. Néanmoins, la mise en œuvre de la stratégie nationale ne s'est pas faite de manière optimale car plusieurs acteurs ont parfois déploré l'insuffisance des moyens et regretté le manque d'interlocuteurs stables au cours de la mise en œuvre de la stratégie nationale, tandis que d'autres manifestaient clairement leur méconnaissance de la stratégie nationale ou leur faible adhésion à celle-ci.

En outre, la mise en œuvre de la stratégie nationale a pâti de quelques écueils présents à l'origine de sa conception. En effet, il n'y avait aucune information dans le document de la stratégie nationale concernant au moins l'enveloppe budgétaire allouée au financement des différentes actions ou mesures, alors que celles-ci étaient de nature à accroître le besoin en ressources humaines et techniques. Les divers organismes intervenant dans ce champ n'avaient donc aucune, voire très peu de visibilité sur le volume de ressources escomptées pour mener à bien les actions programmées. De même, l'existence de quelques indicateurs de mesure et de suivi définis insuffisamment, ainsi que l'absence d'objectifs quantifiés ont eu pour conséquence l'impossibilité d'apprécier objectivement l'état de réalisation de certaines actions.

Cependant, ce constat ne remet aucunement en cause la pertinence de la stratégie nationale au regard des enjeux sociétaux soulevés par la problématique du sans-abrisme. La stratégie nationale, telle que conçue à la base, est aussi cohérente autour de ses quatre objectifs et de ses quatorze actions. Lutter contre le sans-abrisme étant un processus de long-terme, l'évaluation externe a mis en évidence des difficultés dans l'implémentation de la stratégie nationale qu'il serait nécessaire de surmonter afin d'atteindre les objectifs fixés. Etant donné que de telles difficultés n'étaient pas intrinsèquement liées à la nature des actions retenues dans la stratégie nationale, la

plupart des actions peuvent être reconduites et devraient être davantage amplifiées. En effet, malgré un bilan mitigé concernant le degré de réalisation des différentes actions de la stratégie nationale, il est fort logique de poursuivre les objectifs déjà énoncés, quitte à préciser certaines actions.

En revanche, les actions qui ne nécessitent qu'une mise en œuvre ponctuelle, comme celles visant l'introduction d'une subvention de loyer (action 4 de l'objectif III) ou la modification de la loi sur le RMG dans le sens d'une redéfinition de la part destinée au logement (action 6 de l'objectif III) n'ont pas besoin d'être reconduites automatiquement, sauf si les nouveaux dispositifs s'avèrent imparfaits au regard des objectifs poursuivis. Les actions 7 et 8 de l'objectif III pourraient être redéfinies en une seule nouvelle action qualifiée « Recherche » dont la mise en œuvre devra se faire à une fréquence à définir. Il est à souligner que la réussite d'une telle action « Recherche » sera dépendante de l'existence d'un système d'information statistique et de gestion opérationnel permettant de disposer en routine des données pertinentes pour diverses analyses.

Enfin, concernant l'approche du « Logement d'abord » (« *Housing First* »), il s'est avéré difficile d'évaluer ses effets sur la prise en charge des personnes sans-abri en distinguant, d'un côté, la mise à disposition d'un logement stable et abordable et, de l'autre côté, les services d'accompagnement pour les publics qui en avaient besoin. En théorie, cette approche est aussi envisagée pour jouer un rôle dans la promotion de l'intégration sociale des personnes sans-abri ou en situation de grande précarité.

Toutefois, on peut d'ores et déjà s'interroger sur la capacité des équipes d'accompagnement des personnes qui nécessitent des soins spécifiques à les stabiliser et à améliorer leurs conditions de santé lorsque leur bail n'est prévu que pour trois ans, même si ce délai est parfois dépassé. Il paraît indispensable d'adopter une vision globale sur le long-terme afin de pouvoir déployer plus efficacement l'approche du « Logement d'abord » avec toutes ses composantes, en particulier l'hébergement et l'accompagnement des personnes et/ou familles sans-abri ou en situation de très grande précarité. Il s'agit, en effet, d'une approche qui exige la mobilisation de ressources financières et humaines conséquentes sur une longue période et qui a également besoin d'une volonté politique affirmée, notamment en matière de construction de logements ou de mise à disposition de logements du parc social existant.

Pour ce faire, la réussite de la mise en œuvre de l'approche du Logement d'abord devrait se bâtir autour d'une coordination interministérielle solide susceptible de faire converger les besoins sociaux portés par le MIFIGR avec l'offre /la construction de logements incarnée principalement par le Ministère du Logement. De même, l'implication active de l'échelon communal est nécessaire voire indispensable dans le développement de l'approche du Logement d'abord, notamment à travers, par exemple, l'intégration des dispositifs GLS dans la planification locale des logements.

L'élaboration des futures stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement devrait, non seulement s'appuyer sur de nouvelles dispositions législatives relatives au sans-abrisme et à la problématique du logement, mais aussi intégrer la nécessité de mettre en place des instruments efficaces de

quantification et de suivi du phénomène afin de pouvoir mieux agir sur l'efficacité de l'ensemble des composantes de l'approche « Logement d'abord ».

Dans cette perspective, et au-delà donc de la période couverte par l'évaluation externe de la stratégie nationale (2013-2020), des dispositions législatives ayant un lien avec le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement ont été adoptées ou sont actuellement en cours de travaux parlementaires.

Il s'agit notamment de :

- La loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables¹⁸¹ entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Selon l'article 1^{er} de cette loi, un programme de coopération, le « Pacte logement », est instauré entre l'État et les communes, jusqu'au 31 décembre 2032. Le « Pacte logement » a pour objectifs d'augmenter l'offre de logements abordables et durables, de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant et d'améliorer la qualité résidentielle.
- La loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer¹⁸² prévoit une simplification de la formule d'octroi de la subvention (Ministère du Logement, 2022). Il sera très important de se pencher à l'avenir sur les raisons qui expliquent le taux élevé du non-recours à la subvention de loyer parmi les ménages théoriquement éligibles, afin de trouver des réponses appropriées (meilleur ciblage de la communication sur les personnes éligibles, communication plus claire sur les montants potentiellement versés aux ménages, communication pour contrecarrer l'éventuelle « stigmatisation » que pourraient ressentir les bénéficiaires de l'aide, etc.).
- Le projet de loi n° 7937 relative au logement abordable, en cours des travaux parlementaires. En 2022, le Ministère du Logement a établi une définition de la notion de logement abordable inscrite dans un concept de continuum logement, dans le cadre de la réforme de la loi du 25 février 1979 relative à l'aide au logement¹⁸³. Ce projet de loi, qui prévoit notamment un régime des aides à la pierre adapté aux contraintes factuelles et réglementaires actuelles¹⁸⁴, a pour objectifs la réalisation du droit au logement par la promotion de :
 - L'inclusion sociale par le logement ;
 - L'accès au logement prioritairement pour les personnes à revenu modeste ;
 - Le développement de logements destinés à la location et à la vente abordables ;

¹⁸¹ Mémorial A n° 624 du 18 août 2021.

¹⁸² Mémorial A n° 396 du 26 juillet 2022.

¹⁸³ Projet de loi relative aux aides individuelles au logement

(https://www.cc.lu/fileadmin/user_upload/tx_ccavis/5976_PL_Aides_individuelles_Texte.pdf).

¹⁸⁴ Cf. projet de loi n° 7937 relative au logement abordable, Document 7937/00, Exposé des motifs, page 2.

- L'attribution harmonisée et équitable des logements destinés à la location abordable via un registre national des logements abordables ;
 - La rénovation et l'assainissement de logements ;
 - La qualité du logement de manière à ce qu'il réponde aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité résidentielle¹⁸⁵.
- Le projet de loi sur la réforme de l'impôt foncier (IFON), l'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB) et l'impôt sur la non-occupation de logements (INOL)¹⁸⁶, ainsi que le projet de loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements¹⁸⁷ ont été présentés le 7 octobre 2022 par les Ministres de l'Intérieur, du Logement et des Finances.

¹⁸⁵ Cf. projet de loi n° 7937 relative au logement abordable, Document 7937/00, Exposé des motifs, page 6.

¹⁸⁶ Cf. dossier parlementaire n° 8082, Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg (<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0134/101/269018.pdf>).

¹⁸⁷ Cf. dossier parlementaire n° 8086, Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg (<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0134/016/268166.pdf>).

Tables des figures et tableaux

Figures

Figure 1 : Les objets d'évaluation d'une action	22
Figure 2 : Logique d'intervention	23
Figure 3 : Evolution du nombre de lits d'accueil d'urgence entre 2013 et 2020 (période hivernale incluse)	78
Figure 4 : Evolution du nombre de personnes différentes hébergées en urgence entre 2013 et 2020 (période hivernale incluse).....	80
Figure 5 : Evolution du nombre de nuitées entre 2013 et 2020 (période hivernale incluse) ..	81
Figure 6 : Evolution du taux moyen d'occupation des lits d'accueil d'urgence entre 2013 et 2020 (période hivernale incluse).....	83
Figure 7 : Décentralisation des lits d'accueil d'urgence entre 2013 et 2020.....	85
Figure 8 : Répartition des lits d'accueil d'urgence par types d'acteur en 2020	86
Figure 9 : Évolution du nombre de mineurs hébergés entre 2013 et 2020.....	99
Figure 10 : Solutions trouvées après l'hébergement par le Péitrusshaus.....	101
Figure 11 : Evolution du taux d'effort moyen des ménages locataires avec un faible niveau de vie entre 2013 et 2020.....	136
Figure 12 : Evolution du nombre de ménages locataires bénéficiant de la subvention de loyer entre 2016 et 2020	137
Figure 13 : Evolution du parc de logements abordables par type entre 2017 et 2020.....	143
Figure 14 : Ventilation par classes d'âge de la population résidant dans un logement abordable de l' AIS Kordall	145

Tableaux

Tableau 1 : Taux de réponse à l'enquête Evaluation finale 2021.....	25
Tableau 2 : Lignes budgétaires relatives à la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement entre 2013 et 2020 (en euros)	34
Tableau 3 : Lignes budgétaires liées à la Gestion Locative Sociale dans le budget du Ministère du Logement (en euros)	36
Tableau 4 : Connaissance et prise en compte de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement	39

Tableau 5: Classement des principes du « <i>Housing first</i> »	42
Tableau 6 : Projets « <i>Housing first</i> » sur la période de 2013 à 2020.....	50
Tableau 7: Logements privatifs et stables pour personnes sans-abri	51
Tableau 8 : Logements privatifs et stables pour personnes et familles en précarité	53
Tableau 9 : Population vivant dans des logements encadrés à plus long terme en 2020 ..	55
Tableau 10 : Projets pilotes en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité	66
Tableau 11 : Descriptifs de projets pilotes ciblant les personnes sans-abri autres qu'axés sur un logement stable	68
Tableau 12 : Résultats de la participation des communes et des associations aux questions relatives à l'objectif 2, action 1	76
Tableau 13 : Résultats de la participation des offices sociaux aux questions relatives à l'objectif 2, action 1	77
Tableau 14 : Résultats de l'enquête pour les associations concernant l'objectif 2, action 2.	98
Tableau 15 : Nombre d'enfants et jeunes accueillis ou placés en institutions ou en familles d'accueil entre 2013 et 2020.....	105
Tableau 16 : Autres organismes proposant un hébergement pour les enfants et jeunes en situation de détresse en 2020.....	106
Tableau 17 : Résultat de l'enquête concernant l'offre de logements encadrés sous forme de projets pilotes pour les jeunes adultes	111
Tableau 18 : Offres de logements pour les jeunes adultes en 2020	112
Tableau 19 : Acteurs et projets pilotes d'hébergements encadrés.....	114
Tableau 20 : Collaboration entre les communes, les offices sociaux et l'Agence Immobilière Sociale	144
Tableau 21 : Collaborations entre les institutions et les acteurs	169
Tableau 22 : Communication entre les institutions et les acteurs	170
Tableau 23 : Synergies entre les acteurs	171
Tableau 24 : Impact des collaborations.....	172
Tableau 25 : Besoins supplémentaires nécessaires.....	172
Tableau 26 : Etat de réalisation synthétique des actions de la stratégie nationale	179
Tableau 27 : Présentation synoptique des recommandations formulées pour chacune des quatorze actions	187

Bibliographie

- Albouy, Legleye & Lellouch (2020) : Connaître les personnes sans domicile est encore plus important que les dénombrer, INSEE, 13 avril 2020 [<https://blog.insee.fr/connaître-les-personnes-sans-domicile-est-encore-plus-important-que-les-dénombrer/>]
- Baur N., Jörg Blasius (2014, Hsg) : *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, Springer VS, Wiesbaden.
- Carotenuto-Garot & Montenegro Marques (2021) : *Les visages du sans-abrisme en France : la modélisation de la carrière de sans-domicile comme substitut de la catégorisation actuelle*, *Écrire le social*, 3, pp. 3-18.
- CEPS/INSTEAD (2007) : « *L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les foyers de nuit, les centres d'accueil et les logements encadrés : dénombrement et caractéristiques* », Rapport pour le Ministère de la Famille et de l'Intégration.
- Commission européenne (2007) : « Mesurer le sans-abrisme en Europe ». Conclusions d'études politiques-8.
- Commission européenne (2010) : « *Rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale* ».
- Commission européenne (2017) : Socle européen des droits sociaux. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr.
- Declerck (2001) : *Les naufragés. Avec les clochards de Paris*. Paris, Plon, coll. Terre Humaine, 458 p.
- Delory-Momberger (2004) : *Les histoires de vie - De l'invention de soi au projet de formation*, Economica, Coll Anthropologie.
- Denzin, N., K. (1970) : *The Research Act*, Chicago/Englewood Cliffs (NJ).
- European Commission (2013) : « *Commission Staff Working Document – Confronting Homelessness in the European Union* ».
- FEANTSA (2018) : ETHOS Light : European Typology of Homelessness and Housing Exclusion, Measurement of Homelessness at European Union Level. www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-003241744188687419154.pdf
- Fondation Abbé Pierre (2013) : « L'Etat du mal-logement en France 2013 » (18e Rapport Annuel).
- Fontaine D., Beyragued L. et Miachon Catherine (2004) : *Référentiel commun, en évaluation des actions et programmes santé et social*, ERSP, Lyon, 2004-05, 103 p.
- (<https://bdsp-ehesp.inist.fr/vibad/index.php?action=getRecordDetail&idt=317018>).

- Girola (2011) : *Vivre sans abri. De la mémoire des lieux à l'affirmation de soi*, Paris, Rue d'Ulm, coll. « Les conférences-débats, la rue ? Parlons-en ! », 68 p.
- Kneip René (2008), « *Solutions de logement pour les personnes sans domicile – Thème annuel 2008 de la FEANTSA – Le logement et l'exclusion liée au logement – Luxembourg – Rapport national 2008* ».
- Lanners M., Martins B., Cornélius E. (2020) : *Stratégie locale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement*, Ville d'Esch-sur-Alzette.
- LISER (2018) : « Troisième Monitoring du Pacte Logement – Fiches communales », Rapport réalisé pour le ministère du Logement et le ministère de l'Intérieur, février 2018, 108 pages.
<https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/3e-monitoring-du-pacte-logement.html>
- Ministère de la Famille et de l'Intégration du Grand-Duché de Luxembourg (2011), « *Exclusion sociale liée au logement et au sans-abrisme – D'un état des lieux vers une stratégie nationale* », Octobre 2011, page 20.
- Ministère de la Famille et de l'Intégration du Grand-Duché de Luxembourg (2013), « *Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020* ».
- Ministère des Affaires étrangères et européennes (2021) : « *Tout savoir sur l'accueil de demandeurs et de bénéficiaires de protection internationale dans ma commune* », Ministère des Affaires étrangères et européennes, Office National de l'Accueil, Janvier 2021.
- Ministère du Logement (2022) : Dossier de presse relatif à La réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
<https://logement.public.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/01/06pk-reform79/Dossier-de-presse.pdf>
- Observatoire de l'Habitat (2020) : « Le "logement abordable" au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels », *Note 26 – Juin 2020*.
- Observatoire de l'Habitat (2021) : « Évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2019 », *Note 27 – Octobre 2021*.
- Observatoire de l'Habitat (2022) : « L'impact des politiques sociales et fiscales en matière de logement sur la situation de revenu des locataires et propriétaires », *Note 30 – Février 2022*.
- OCDE (2020) : « Améliorer les données et les politiques pour lutter contre le sans-abrisme dans les pays de l'OCDE », synthèse sur le logement abordable. OCDE, Paris. <http://oe.cd/sans-abrisme-2020>.
- Pleace N. (2016) : *Guide sur le logement d'abord en Europe*.
- Sorvillo Stéphanie (2017), « *Evaluation intermédiaire de l'application de la stratégie nationale contre le sans-abrisme au Luxembourg 2013-2020* », Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, Service Solidarité.

STATEC (2020), « *Rapport travail et cohésion sociale, Le monde de l'emploi en mutation* », Octobre 2020.

TNS Ilres- CNDS (2016) : *Evaluation qualitative du projet pilote « Housing first » au Luxembourg – Résultats clés.*

Urbé Robert (2019), « *European Social Policy Network (ESPN) – ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Luxembourg – 2019* ».

Annexes

Annexe 1 : Cahier des charges de la mission

Annexe 2 : Protocole d'enquêtes quantitative et qualitative

Annexe 3 : Questionnaires de l'enquête « Evaluation finale »

Annexe 4 : Liste des acteurs consultés par questionnaires

Annexe 5 : Guide d'entretien avec les acteurs

Annexe 6 : Liste des acteurs interviewés

Annexe 7 : Formulaire de consentement dans le cadre du RGPD

Annexe 8 : Analyse d'impact relative à la protection des données

Annexe 9 : Descriptif des projets pilotes en matière de logements stables pour personnes en précarité

Annexe 10 : Descriptif des projets pilotes pour jeunes en situation de sans-abrisme

Annexe 11 : Perceptions des actions conduites par les bénéficiaires