

Conclusions des recensements des structures d'hébergement réalisés entre le 15 octobre 2012 et le 15 mars 2017

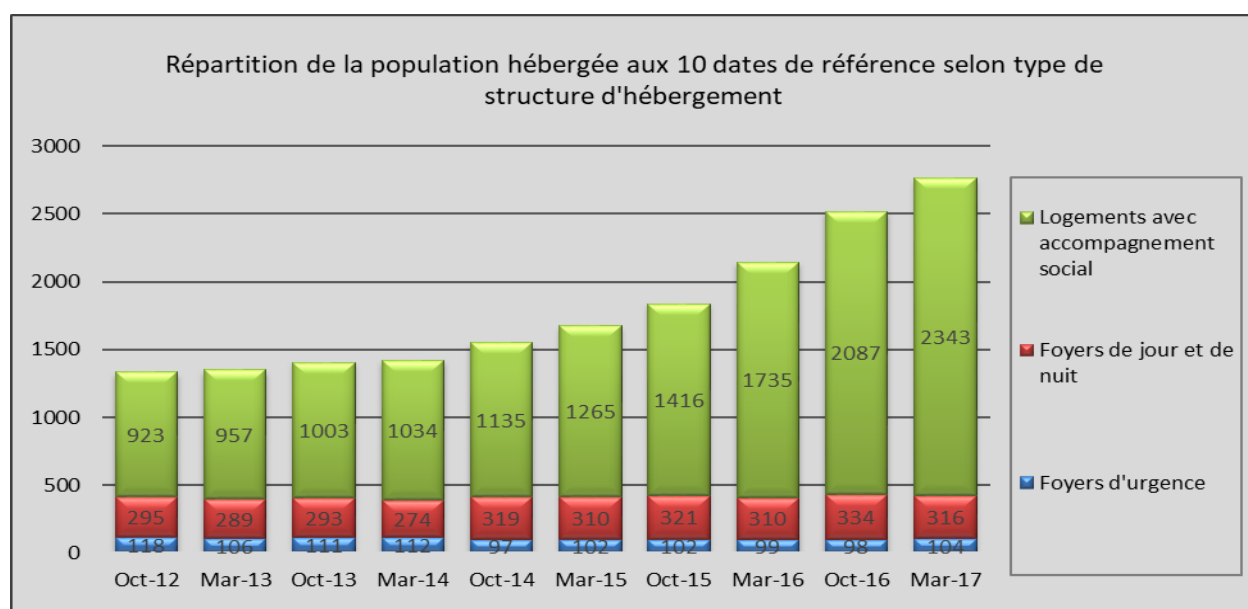
Dans le cadre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, la division Solidarité du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région a effectué pendant 5 ans un recensement bi-annuel sur le nombre de personnes hébergées auprès de dix-neuf gestionnaires¹ de structures d'hébergement pour adultes entre le 15 octobre 2012 et le 15 mars 2017. Au total, 10 recensements ont été réalisés.

L'objectif des recensements était de pouvoir retracer les évolutions du secteur. Ils se sont ainsi focalisés sur le nombre de personnes hébergées et sur la stabilité de la population au cours de la période observée. A l'occasion du recensement bi-annuel, différentes questions supplémentaires concernant les jeunes adultes ont été régulièrement posées aux gestionnaires. Le présent document résume les conclusions qui peuvent être tirées des recensements réalisés.

Evolution du nombre de personnes hébergées dans les structures d'hébergement

- Importante hausse du nombre de personnes hébergées

Les recensements ont permis de suivre l'évolution de la population hébergée dans les structures d'hébergement pour adultes. Au cours des 5 années observées, le nombre de personnes hébergées a évolué de 1.336 personnes hébergées en octobre 2012 à 2.763 personnes hébergées en mars 2017. Le nombre de personnes hébergées a donc connu une constante et forte augmentation de 107 %, soit de 1.427 personnes. Il a ainsi plus que doublé.



¹ Organismes qui ont participé aux recensements: Agence Immobilière Sociale (AIS), , Betreit Wunnen Hesper, Caritas Accueil et Solidarité (CAS), Co-labor, Comité Nationale de Défense Sociale (CNDS), Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL), Ennerdaach asbl, Femmes en Détresse (FED), Fondation Maison de la Porte Ouverte (FMPO), Fondation Pro-Familia, HIV-Berodung de la Croix-Rouge luxembourgeoise, Jugend- an Drogenhëllef (JDH), La Main Tendue, Office Social de la Ville de Luxembourg, Office Social Nordstad, Stëmm vun der Strooss, Ville d'Esch-sur-Alzette (Foyer Abrisud/Maison Michels), Ville de Luxembourg (Foyer Obenthal/Foyer Moulin d'Eyd), Wunnéngshëllef asbl.

L'importante croissance du nombre de personnes hébergées s'explique par les efforts et investissements déployés en vue d'adapter l'offre des structures d'hébergement aux besoins de la société au niveau des logements. En effet, selon les données de l'Observatoire de l'Habitat², les prix des loyers et de vente de logements au Luxembourg augmentent continuellement. Il existe donc une pénurie de logements abordables qui touche avant tout les personnes les plus vulnérables. Les structures d'hébergement permettent de contrer une petite partie de ce phénomène. D'une part, l'offre existante des structures d'hébergement a donc été étoffée. D'autre part, des offres et concepts nouveaux en la matière ont été développés (p.ex. dans le domaine du Housing First).

- Promotion des logements avec accompagnement social et du modèle de l'Agence Immobilière Sociale

Les structures d'hébergement pour adultes peuvent être subdivisées en centres d'accueil classique³ (CAC) et en logements avec accompagnement social⁴ (LEA). Tandis que le nombre de personnes hébergées dans les centres d'accueil classique est resté stable au cours des années (en moyenne 411 personnes), celui des personnes hébergées dans les logements avec accompagnement social a évolué de 923 personnes en octobre 2012 à 2.343 personnes en mars 2017. Il a donc connu une hausse importante de 154 %, soit de 1.420 personnes.

En conséquence, la proportion des personnes vivant dans les centres d'accueil classique par rapport à celle hébergée dans les logements avec accompagnement social a diminué au fil des années. Tandis qu'en octobre 2012 31% de la population totale est hébergée dans les centres d'accueil classique, ce ne sont que 15% en mars 2017. A noter que certains centres d'accueil classique ont subi des travaux de rénovation majeurs au cours de la période observée et n'ont pas pu accueillir des personnes durant ces travaux.

Les centres d'accueil classique s'adressent surtout à des personnes qui ont besoin d'un accompagnement relativement intensif et qui sont capables de vivre en communauté de vie. L'hébergement est très limité dans le temps. Pour la plupart des logements avec accompagnement social, l'hébergement est également limité dans le temps, mais la période d'accueil est souvent plus longue. Dans ces logements, les personnes jouissent d'une plus grande autonomie et se sentent davantage « chez eux ». Le modèle des logements avec accompagnement social semble donc plus attractif pour un certain nombre de personnes et mieux adapté pour un accueil à moyen et long terme.

Un bon nombre de personnes passe d'abord par les centres d'accueil classique avant d'intégrer un logement avec accompagnement social. Comme les recensements ne se basent pas sur des données nominatives, il n'a pas été possible de retracer la trajectoire des personnes recensées.

Les gestionnaires des structures d'hébergement pour adultes qui ont participé aux recensements sont tous conventionnés et/ou agréés avec le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la

² <http://observatoire.liser.lu/>

³ Services ayant pour objet l'accueil et l'hébergement temporaire d'adultes en difficultés accompagnés éventuellement de leurs enfants et offrant un encadrement éducatif, psychologique et social relativement intensif.

⁴ Logements sous diverses formes qui consistent généralement en la mise à disposition à un prix modéré d'un logement individuel ou avec des pièces communes à des personnes ayant des revenus modestes avec un encadrement psycho-social moins intensif que celui proposé au sein des centres d'accueil classique.

Grande Région, le Ministère de l'Égalité des Chances, le Ministère de la Santé ou la Ville de Luxembourg.

Ce sont surtout les gestionnaires de structures d'hébergement conventionnés avec la division Solidarité du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région qui ont renforcé leur offre de logements avec accompagnement social. 869 des 1.336 personnes hébergées au 15 octobre 2012 ont été accueillies par des gestionnaires conventionnés avec la division Solidarité, soit 65% de la population totale. Cette proportion a augmenté au cours des années. Au 15 mars 2017, 2.144 de 2.763 personnes hébergées dans les structures d'hébergement (78% de la population totale) ont été accueillies par des gestionnaires conventionnés avec la division Solidarité. Le nombre de personnes hébergées dans les structures conventionnées avec la division Solidarité du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région a ainsi augmenté de 147% entre le 15 octobre 2012 et le 15 mars 2017.

Même si la plupart des gestionnaires des structures d'hébergement ont pu accroître leurs capacités d'accueil, la plus importante hausse du nombre de personnes hébergées peut être constatée auprès de l'Agence Immobilière Sociale (AIS)⁵. En effet, le nombre de personnes hébergées a augmenté de 302 personnes en octobre 2012 à 1.425 personnes en mars 2017. Ceci représente une hausse de 372%, soit de 1.123 personnes. Le modèle de l'AIS consiste à louer des logements au marché public et privé et de les mettre à disposition à des personnes à revenus modestes souffrant également d'une problématique liée au logement. En contrepartie, l'AIS offre des garanties intéressantes aux propriétaires. Ce modèle a été repris par d'autres initiatives récentes (p.ex. AIS Kordall, Office Social du Canton de Redange, ...).

- Enfants surreprésentés

Les recensements montrent que les proportions hommes-femmes-enfants restent relativement stables dans les structures d'hébergement au cours des 5 années observées. En moyenne, les hommes représentent 29% de la population totale, les femmes un tiers et les enfants 38% de toute la population. Les hommes fréquentent proportionnellement plus souvent les centres d'accueil classique et sont essentiellement surreprésentés dans les foyers d'urgence pour adultes. La proportion de femmes et d'enfants prédominent dans les logements avec accompagnement social. Les données recueillies ne renseignent pas sur les constellations des familles (célibataires, familles monoparentaux, etc.).

Selon les données du STATEC⁶, le Grand-Duché du Luxembourg avait au 1^{er} janvier 2017 590.667 habitants, dont 237.126 hommes, 237.860 femmes et 115.681 mineurs. Les hommes représentent donc 40 % de la population totale du Luxembourg, de même que les femmes. 20% de la population totale du Grand-Duché du Luxembourg sont des enfants mineurs.

En comparant ces données aux données récoltées dans les recensements, il faut constater que les enfants sont largement surreprésentés dans les structures d'hébergement (38%) par rapport à la population totale du Luxembourg (20%). Les enfants sont donc une population plus vulnérable qui bénéficie d'une attention particulière de la part des autorités publiques. Dans le cadre des structures d'hébergement recensées, les mineurs sont toujours accompagnés d'un ou des deux parents. Malgré le fait que le recensement ne permet pas de faire des constats au

⁵ A noter que l'AIS est également soutenu par le Ministère du Logement.

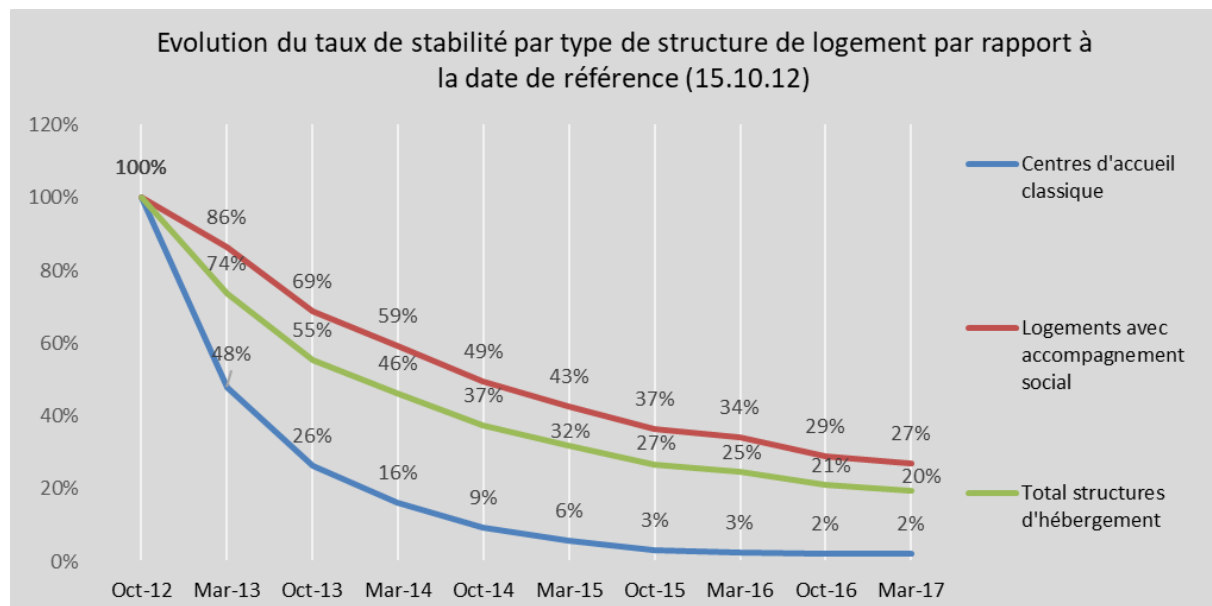
⁶http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12854&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1&RFPPath=68

niveau de la constellation des familles, il semble que les structures d'hébergement accueillent une majorité de personnes adultes avec enfant(s), que ce soit des familles monoparentales, traditionnelles, recomposées ou autres. Les familles avec enfant(s) sont donc hébergées de manière prioritaire par les structures d'hébergement et surtout dans les logements avec accompagnement social.

Evolution du taux de stabilité

- Baisse constante du taux de stabilité

Les recensements réalisés ont également permis d'examiner la stabilité de la population durant la période observée, c'est-à-dire le nombre de personnes restées identiques par rapport au premier recensement effectué en date du 15 octobre 2012 (date de référence). Cette évolution a été suivie à l'aide du taux de stabilité. En effet, le taux de stabilité permet de déterminer le pourcentage de la population restée stable par rapport à la date de référence. Il est calculé en divisant le nombre de personnes identiques entre la date de référence et une autre date par le nombre de personnes présentes à la date de référence.



Le taux de stabilité a diminué continuellement au cours des 5 années, c'est-à-dire que de moins en moins de personnes sont restées dans la même structure d'hébergement pendant ce temps. Le taux de stabilité a atteint un taux de 20% après 5 ans ce qui correspond à 247 personnes.

Vu l'utilisation de données non nominatives, il n'a pas été possible de retracer la trajectoire des personnes, c'est-à-dire le nombre de personnes ayant intégré une autre structure d'hébergement, ayant trouvé un logement sur le marché privé ou public, étant de nouveau sans-abri, etc.

- Evolution du taux de stabilité dans les centres d'accueil classique

En ce qui concerne les centres d'accueil classique, le taux de stabilité a diminué rapidement dans un premier temps. Ceci est peu surprenant, étant donné que les centres d'accueil classique offrent un accompagnement socio-éducatif relativement intensif et n'hébergent de manière

générale des personnes que pendant une durée plus courte que les logements avec accompagnement social. Après une période de 3 ans, le taux de stabilité des centres d'accueil classique atteint un niveau de 3% et ne diminue quasiment plus.

En effet, 11 personnes étaient identiques au 15 octobre 2015 par rapport à la date de référence (15 octobre 2012). Au 15 mars 2017, 8 personnes étaient identiques par rapport à cette date. D'après les informations des structures d'hébergement, il s'agit ici de personnes à problèmes multiples qui ont quasiment toutes des problèmes de santé sévères, dont des problèmes de dépendance et des maladies psychiatriques et chroniques. Ces personnes ne trouveraient pas d'autre solution de logement par manque de place dans des institutions spécialisées ou par défaut de remplir tous les critères (p.ex. absence de conscience morbide, présence d'une dépendance et d'une maladie psychiatrique et/ou handicap, ...). Il y a lieu de se questionner si les centres d'accueil classique sont les mieux adaptés pour cette clientèle.

- Evolution du taux de stabilité dans les logements avec accompagnement social

Le taux de stabilité des logements avec accompagnement social a diminué moins rapidement que celui des centres d'accueil classique. Il diminue également de manière plus constante. Pour la plupart des logements avec accompagnement social, l'accueil est limité dans le temps, mais la période d'accueil est souvent plus longue que celle des centres d'accueil classique. Le taux de stabilité des logements avec accompagnement social a atteint un taux de 27 % après 5 ans. Ainsi, 239 personnes sont restées dans le même logement avec accompagnement social.

- Interprétation du taux de stabilité

La plupart des structures d'hébergement visent à rendre les personnes autonomes (« empowerment ») durant un laps de temps limité qui varie d'une institution à l'autre et selon la situation sociale et financière des personnes concernées. Les structures d'hébergement cherchent donc à trouver avec les personnes un logement autonome. Pour ce faire, elles encouragent les personnes par exemple à rembourser leurs dettes, à épargner en vue d'une location sur le marché privé, à trouver un emploi à durée indéterminée, ... Ainsi, le fait que 80% des personnes hébergées dans les structures d'hébergement ont changé leur situation de logement au cours des 5 années est un indicateur positif.

Quant au 20%⁷ de la population totale qui est restée identique après 5 ans, deux types de personnes peuvent être identifiés.

Environ 39 % des personnes restées identiques sont accueillies par des structures d'hébergement dites « bas seuil » qui hébergent majoritairement une population très vulnérable. Celle-ci rencontre pour la plupart des problèmes multiples (dépendance, maladies psychiatriques, sans-abris de longue durée, problèmes sociaux et financiers, ...). Les célibataires et couples sans enfants sont majoritaires. Les structures qui hébergent ces personnes permettent souvent un hébergement de longue durée. Ainsi, plusieurs structures s'inspirent par exemple du concept du Housing First. Etant donné que la stabilisation de la personne est l'objectif principal des structures en question, le fait que cette population très fragilisée reste au-delà d'une durée de 5 ans dans un même cadre de vie est très positif.

⁷ Un nombre inconnu de personnes sont allées d'une structure d'hébergement à une autre et sont susceptibles d'être toujours hébergées dans une des structures d'hébergement.

Les autres personnes restées identiques (environ 61%) sont souvent des familles avec enfants qui sont accueillies dans des logements avec accompagnement social. Pour ces logements, le concept prévoit habituellement une durée de séjour limitée à 2 ou 3 ans (p.ex. Wunnéngshëllef ou Agence Immobilière Sociale). Cette durée est dépassée pour un certain bon nombre de personnes afin de pouvoir s'adapter à leurs besoins. La plupart des personnes qui restent au-delà d'une durée de 3 ans ont connu un accident de la vie (perte d'emploi, problème de santé, ...) ou n'ont pas encore pu achever leur projet d'insertion et ce pour différentes raisons (épargne insuffisante, modification de la composition du ménage, ...).

Il est important de veiller à permettre aux personnes qui n'ont que peu de perspectives d'amélioration de la situation à court et moyen terme de trouver une solution de logement durable car elles risquent de bloquer l'accès aux structures d'hébergement à d'autres personnes dans le besoin.

Questionnaires supplémentaires sur les jeunes adultes

Dans le cadre d'un groupe de travail interministériel sur l'analyse des besoins des jeunes, différentes questions supplémentaires ont été posées aux gestionnaires des structures d'hébergement afin de déterminer les besoins en matière de logement des jeunes adultes. Suite aux résultats obtenus, différentes mesures ont été prises en faveur des jeunes adultes, notamment l'instauration d'un bon d'hébergement d'urgence pour jeunes adultes dans les auberges de jeunesse en octobre 2015 et l'augmentation de l'offre de logements pour jeunes.

- Jeunes adultes surreprésentés

En date du 15 mars 2014, il a été demandé aux gestionnaires des structures d'hébergement de compter le nombre de jeunes adultes âgés entre 18 et 25 ans hébergés dans leurs structures en considérant seulement les jeunes adultes qui ne vivent pas dans un même ménage avec leur famille d'origine (parents, grands-parents, ...).

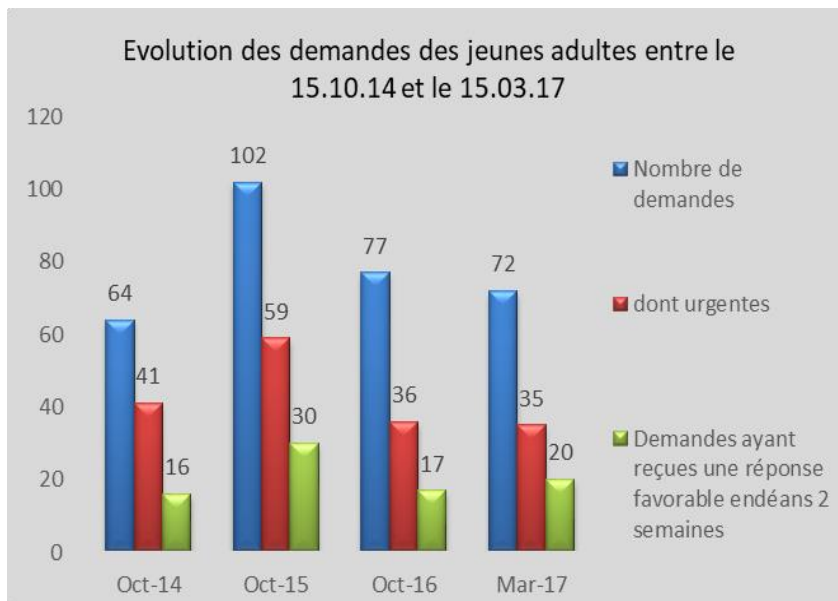
Les gestionnaires ont compté 154 jeunes adultes ce qui représente 17% de la population totale adulte hébergée à cette date. La répartition des sexes est relativement égalitaire. Vu que la proportion des jeunes adultes âgés entre 18 et 25 ans dans la population totale adulte du Luxembourg ne représente que 12,25 % selon le recensement de la population du STATEC⁸ en 2011, les jeunes adultes sont surreprésentés dans la population hébergée dans les structures d'hébergement.

12 jeunes ont été accueillis dans les foyers d'urgence⁹, notamment au foyer Abrisud et au foyer Ulysse. Ces foyers ne sont pas adaptés pour l'accueil de jeunes adultes et ne constituent de ce fait pas une solution de logement acceptable en cas d'urgence pour les jeunes âgés entre 18 et 27 ans. En effet, ces foyers ne sont pas spécialisés pour l'accueil de jeunes qui ont, par leur âge, d'autres besoins et problèmes qu'une population plus âgée. Les jeunes adultes sont influençables et sont susceptibles d'avoir des mauvaises fréquentations en étant confrontés à une population à problèmes multiples (dépendances, problèmes psychiatriques, délinquance, ...).

- Evolution du nombre de demandes d'hébergement et réactivité aux demandes urgentes

⁸ <http://www.statistiques.public.lu/fr/population-emploi/rp2011/index.html>

⁹ Données indisponibles quant au foyer de nuit de l'Abrigado.



Les gestionnaires des structures d'hébergement ont été questionnés à 4 reprises (15 octobre 2014, 15 octobre 2015, 15 octobre 2016 et 15 mars 2017) sur les demandes d'hébergement formulées par des jeunes adultes âgés entre 18 et 24 ans durant un mois (15 septembre au 15 octobre, respectivement 1^{er} mars au 1^{er} avril). Pour 2017, la période d'observation a été modifiée afin d'examiner si le moment d'observation

(début de l'année scolaire) a une influence sur le nombre de demandes des jeunes adultes. La période d'observation ne semble pas influencer le nombre de demandes formulées. Le droit au revenu minimum garanti est ouvert à partir de l'âge de 25 ans, d'où le choix de l'âge.

Au cours des années, le nombre de demandes d'hébergement formulées auprès des structures d'hébergement par les jeunes adultes âgés entre 18 et 24 ans au cours d'un mois a été relativement stable, mais a connu un pic en octobre 2015. Pendant toute la période observée, 315 demandes d'hébergement ont été formulées durant les 4 mois observés par des jeunes adultes (nombre inconnu de doublons vu l'utilisation de données non nominatives), donc une moyenne de 79 demandes par mois recensé.

171 des 315 demandes totales ont été considérées comme étant urgentes, donc en moyenne 43 demandes par mois recensé. En moyenne, 54 % de toutes les demandes sont ainsi urgentes. Une demande urgente a été définie comme une demande d'un jeune qui nécessite une place à court terme parce que la situation de vie actuelle est intenable (dormant dans la rue/voiture/abris, violence domestique, hébergement instable auprès de connaissances ...).

Au total, 83 jeunes ont reçu une réponse favorable endéans 2 semaines à leur demande d'hébergement durant les 4 mois observés. En moyenne, plus qu'un quart des jeunes qui ont formulé une demande d'hébergement trouvent donc une place dans une structure d'hébergement endéans 2 semaines et presque la moitié des jeunes dont la demande est considérée comme urgente.

Les structures d'hébergement sont donc relativement réactives, surtout en matière d'urgence. Il y a cependant lieu de se demander quelles solutions les autres jeunes ont pu trouver dont la demande est considérée comme urgente et qui n'ont pas pu être hébergés endéans 2 semaines. L'adéquation de la structure d'hébergement peut également être mise en question lorsque des jeunes sont hébergés en foyer d'urgence faute d'autres solutions.

- Monoparentalité

Lorsque les gestionnaires des structures d'hébergement ont fourni à 4 reprises des informations sur les demandes d'hébergement formulées endéans un mois par les jeunes adultes âgés entre 18 et 24 ans, on leur a demandé de préciser si les jeunes ont des enfants ou sont enceintes et s'ils formulent la demande seul ou en couple.

70% des demandes d'hébergement formulées par les jeunes adultes proviennent de célibataires sans enfant à charge. 2% des demandes sont formulées par des couples qui n'ont pas d'enfant à charge. 23% des jeunes à l'origine des demandes sont des célibataires enceintes ou monoparentales. Pour 5% des demandes, il s'agit d'un couple attendant un enfant ou ayant au moins un enfant à charge.

Selon des données publiées en février 2016 par le STATEC¹⁰, les ménages monoparentaux ne représentent que 3,2 % des ménages totaux au Luxembourg, mais ils sont les plus touchés par le risque de pauvreté. Toujours selon les données du STATEC, les personnes de référence du ménage âgées entre 16 et 24 ans représentent seulement 1,4% du total des ménages monoparentaux. Etant donné que 23% des jeunes adultes ayant formulé une demande d'hébergement dans les structures d'hébergement sont monoparentaux ou le deviendront après la naissance de leur enfant, il est très probable qu'ils sont surreprésentés dans les structures d'hébergement et parmi les jeunes adultes. Il s'agit probablement surtout de jeunes femmes monoparentales car, selon le STATEC, la monoparentalité est un phénomène essentiellement féminin. Par la création de centres d'accueil pour jeunes mères, les autorités publiques cherchent à améliorer la situation de cette population vulnérable.

¹⁰ <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2016/PDF-03-2016.pdf>