

Exclusion sociale liée au logement et au sans-abrisme

D'un état des lieux vers une stratégie nationale

**Ministère de la Famille et de l'Intégration
Grand-Duché du Luxembourg
octobre 2011**

SOMMAIRE

	Avis aux lecteurs	page 3
A	Une définition de l'exclusion liée au logement et du sans-abrisme	page 4
B	Un état des lieux de l'exclusion sociale liée au logement et du sans-abrisme au Luxembourg	page 7
C	Un état des lieux du marché du logement du Luxembourg	page 12
D	Vers une stratégie nationale de lutte contre l'exclusion liée au logement et contre le sans-abrisme	page 17
E	Conclusion	page 26

Avis aux lecteurs

Le présent document est le fruit des débats menés au sein d'une plateforme de collaboration initiée par le Ministère de la Famille et de l'Intégration et composée de représentants du Ministère de la Famille et de l'Intégration, du Ministère du Logement, du Ministère de la Santé, du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, de la Ville de Luxembourg, de la Ville d'Esch-sur-Alzette, du CEPS-Instead et des organisations non-gouvernementales actives dans le domaine du sans-abrisme.

Ce document est tout d'abord un état des lieux de l'exclusion liée au logement et du sans-abrisme au Luxembourg, en 2011. Il recense et décrit les populations à risque, chiffres à l'appui lorsque ceux-ci existent et sont fiables. Il brosse aussi le portrait du marché du logement en général, et du marché du logement social subventionné en particulier.

Au-delà d'un simple état des lieux, ce document s'emploie aussi à esquisser les grandes lignes d'une future stratégie nationale de lutte contre l'exclusion liée au logement et le sans-abrisme. Il en énonce les principes, en énumère les acteurs et en décrit la possible gouvernance.

Enfin, ce document est le catalogue de l'ensemble des propositions d'actions concrètes énoncées par les acteurs consultés.

A. Une définition de l'exclusion liée au logement et du sans-abrisme

Le sans-abrisme ne se limite pas aux seules personnes qui dorment dans la rue, mais qu'il s'agit d'un processus complexe, dynamique et différencié, qui recoupe une diversité de situations, de parcours et de voies de sortie pour les concernés. Le sans-abrisme peut en ce sens être considéré comme un accès (nonaccès) des concernés à une redistribution de la richesse d'une société (et donc de participation ou de non-participation au mode de vie dominant¹) et donc l'expression de la solidarité d'une société envers ses membres les plus fragiles. La précarité et la pauvreté qui découlent de cette situation d'exclusion², pourront considérer la personne sous divers points de vue :

- *Sphère psychologique* (avec comme ressources la santé physique et mentale de la personne, son hygiène de vie, son épanouissement, son équilibre psycho-émotionnel, etc.)
- *Sphère sociale* (avec comme ressources le tissu social et familial de la personne, son accès à la culture, à l'éducation, à la formation, etc. c'est-à-dire une *désocialisation*, la perte du lien social)
- *Sphère économique* (avec comme ressources la sécurité et l'intégrité physique, l'accès à un travail, un logement décent, de la nourriture, etc.)

Un individu n'est donc jamais que l'un ou l'autre, il est tout à la fois et intègre toutes ces sphères de manière plus ou moins intense à des moments différents de sa trajectoire sociale. Il ne s'agit surtout pas de tomber dans le piège de la stigmatisation des personnes concernées et du phénomène du sans-abrisme.

Même s'il faudra bien se rendre compte de la singularité des parcours, des expériences vécues et des problèmes rencontrés, qui mettent en lumière des histoires de vie bien particulières, il s'agit de comprendre que les réponses qui doivent être apportées au phénomène du sans-abrisme ne peuvent pas faire l'objet d'un saucissonnage, mais demandent une approche globale et intégrée.

Ainsi il conviendra de considérer aussi bien les situations de personnes vivant dans la rue, que les situations de logements précaires et inadéquats, qui seront exposées par la suite. L'approche préconisée par « la stratégie nationale de lutte contre l'exclusion liée au logement » se focalisera, comme le suggère son titre, essentiellement sur le logement qui constitue une source importante d'exclusion des concernés. Le problème du sans-abrisme dans son sens le plus large, est donc avant tout un problème de logement sur lequel viennent se greffer le plus souvent d'autres difficultés d'ordre psychologique, social et économique.

La typologie ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion)³

Selon l'approche de la Fédération européenne des associations travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), les populations vulnérables au regard du logement peuvent être définies sous l'angle de la problématique des sans-abris.

A ce propos, l'Observatoire européen sur le sans-abrisme et la FEANTSA ont mis au point une typologie conceptuelle – c'est-à-dire une définition – de l'absence de chez-soi baptisée ETHOS qui tient compte de quatre situations différentes sur le plan du logement :

- *sans abri* (personnes dormant dans les rues ou dans des foyers d'hébergement d'urgence)
- *sans logement* (personnes vivant en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile ; hommes, femmes, immigrés, personnes sortant d'institution pénale ou psychiatrique, bénéficiaires d'un accompagnement en logements)
- *logement précaire* (personnes hébergées provisoirement dans la famille ou chez des proches, sans bail de location, personnes menacées d'expulsion et/ou menacées de violence domestique)
- *logement inadéquat* (personnes vivant dans des structures provisoires telles que caravanes, mobiles homes, en logement indigne, déclaré inhabitable et celles vivant dans des conditions de surpeuplement sévère)

La définition préconisée vise, à juste titre, non pas seulement les personnes sans domicile (groupe le plus vulnérable que nous pourrions également appeler les « *enfermés dehors* »), mais également les populations ou groupes de personnes qui risquent de devenir sans-abri pour une raison ou une autre.

¹ L'une des expressions dominantes des sociétés occidentales est la participation active au marché du travail et la consommation y découlant.

² « [...] la pauvreté n'est pas un attribut de la personne, mais une caractéristique de l'environnement » (Milano, 1992 : 39). La pauvreté dépend de l'interrelation de divers facteurs et de la position sociale d'un individu ou d'un groupe d'individus par rapport à un autre. »

³ ETHOS – Typologie européenne de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement, in Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe : les enseignements de la recherche, Volker Busch-Geertsema, William Edgar, Eoin O'Sullivan, Nicholas Pleace, Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme, 9 - 10 décembre 2010

Afin de mieux comprendre le phénomène du sans abris, il s'agit entre autre de présenter une autre typologie qui nous permet d'élucider davantage le concept de « sans abris » et d'élargir la typologie ETHOS reprise plus haut, en insistant davantage sur d'autres catégories de sans-abrisme :

- *Sans-abrisme chronique (permanent)*: ceux qui sont des utilisateurs de longue durée des services pour sans-abri et/ou dorment dans la rue ; où la situation d'absence de chez-soi est ininterrompue depuis des années.
- *Sans-abrisme transitoire* : ceux qui en sortent rapidement et ne se retrouvent plus jamais dans cette situation; un épisode relativement court et unique d'absence de chez-soi.
- *Sans-abrisme périodique* : Ceux qui se retrouvent épisodiquement en situation d'absence de chez-soi; plusieurs épisodes d'absence de chez-soi étant possibles.

Catégorie conceptuelle	Catégorie opérationnelle		Situation de vie	
Sans-abri	1	Personnes vivant dans la rue	1.1	Espace public ou extérieur
	2	Personnes en hébergement d'urgence	2.1	Hébergement d'urgence
Sans logement	3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans chez-soi	3.1	Foyer d'hébergement d'insertion
			3.2	Logement provisoire
			3.3	Hébergement de transition avec accompagnement
	4	Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1	Hébergement pour femmes
	5	Personnes en hébergement pour immigrés	5.1	Logement provisoire ou centres d'accueil
5.2			Hébergement pour travailleurs migrants	
6	Personnes sortant d'institutions	6.1	Institution pénale	
		6.2	Institution médicale	
		6.3	Institution ou home pour enfants	
7	Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7.1	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans chez-soi plus âgées	
		7.2	Logement accompagné pour anciens sans-abri	
Logement précaire	8	Personnes en habitat précaire	8.1	Provisoirement hébergé dans la famille ou chez des amis
			8.2	Sans bail de (sous-)location
			8.3	Occupation illégale d'un terrain
9	Personnes menacées d'expulsion	9.1	Application d'une décision d'expulsion (location)	
		9.2	Avis de saisie (propriétaire)	
10	Personnes menacées de violences domestiques	10.1	Incidents enregistrés par la police	
Logement inadéquat	11	Personnes vivant dans des structures provisoires / non conventionnelles	11.1	Mobile-home
			11.2	Construction non conventionnelle
			11.3	Habitat provisoire
12	Personnes en logement indigne	12.1	Logements inhabitables occupés	
13	Personnes vivant dans des conditions de surpeuplement sévère	13.1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	

Aux côtés de la définition étroite de l'absence de domicile (absence de toit et de logement), il existe ainsi des définitions plus larges qui recouvrent toutes les situations de logement pouvant être considérées comme inadéquates du point de vue physique, social et juridique et qui englobent l'exclusion liée au logement (logement précaire ou inadéquat).

La population ainsi confrontée à l'exclusion liée au logement est donc caractérisée par la grande diversité des situations et des problèmes rencontrés.

Souvent sans-abrisme ou situation précaire de logement peuvent aller de pair avec problèmes d'ordre économique, de dépendance, de santé mentale, d'éclatement familial, etc. Ainsi « l'absence de chez-soi est le résultat de l'interaction complexe de facteurs structurels, institutionnels, relationnels et personnels. »⁴. Les causes à l'origine de la perte du logement sont diverses ; qu'il s'agisse de l'aboutissement d'une procédure en déguerpissement, suite à des difficultés d'ordre économique et financier (perte de revenu, surendettement et impossibilité de régler le loyer) ou qu'il s'agisse de problèmes d'ordre personnel et familial (situation familiale difficile, séparation, violences conjugales, problèmes de santé, toxicomanies, etc.)⁵, les situations à risque ne manquent pas et plongent certaines populations fragiles très vite dans la spirale de l'exclusion liée au logement. Ainsi lorsqu'une personne ne dispose plus du rempart d'un logement, alors la distinction entre espace privé et espace public disparaît et la loi de la rue (la loi du plus fort) se substitue à l'état de droit.

Les causes du sans-abrisme sont souvent complexes et interconnectées. Il s'agit souvent d'une combinaison de facteurs qui conduisent une personne à perdre son domicile. Les explications les plus communes de l'absence de chez-soi peuvent être divisées en deux grandes catégories :

- *Causes structurelles* : elles attribuent les causes de l'absence de chez-soi à des schémas socio-politico-économiques et citent le plus souvent les principaux facteurs suivants : pauvreté, taux de chômage élevé, couverture insuffisante des services sociaux, réductions et restrictions affectant les prestations sociales et pénurie de logement abordables et accessibles). Les « nouveaux sans-abri » étaient les victimes de « la fin du plein emploi, de l'usure du filet de sécurité tendu par l'aide sociale et de la mercantilisation et de la résidualisation de l'Etat-providence » (Marsh & Kennett, 1999).

⁴http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Outcomes/2011_03_10_FINAL_report_jury_recommendations_FR.pdf
⁵ Ombudsman, RECOMMANDATION N°37-2009 relative à la création de logements d'urgence par les communes, 2 mars 2009

- *Causes individuelles* : elles s'attardent sur les traits personnels et comportementaux des personnes sans chez-soi et suggèrent que le phénomène qui les touche résulte de difficultés personnelles (maladie mentale, assuétudes, rupture sentimentale, violences conjugales, décès du conjoint, perte d'emploi, problèmes de dépendance...).

A ces deux catégories, nous souhaitons ajouter une autre cause:

- *Causes institutionnelles* : elles mettent en lumière des difficultés institutionnelles, de « case management » et de coordination efficace des prestataires de services sociaux, d'incohérence et de la multitude des intervenants professionnels et de manque de services de soutien adéquats (par exemple à la sortie de prison ou d'hôpital psychiatrique, de déguerpissement, etc.).

B. Un état des lieux de l'exclusion sociale liée au logement et du sans-abrisme au Luxembourg

1. Les populations vulnérables

Dans son étude de 2007, le CEPS/INSTEAD souligne que « deux types de raisons principales se dégagent des réponses fournies par les personnes exposées à l'exclusion liée au logement pour expliquer la perte du dernier logement stable. D'une part, les raisons économiques et financières (31% des raisons évoquées), c'est-à-dire la perte de travail, la perte de revenus, le surendettement, et l'impossibilité de payer le loyer, et d'autre part les raisons qui ont trait à des problèmes relationnels avec l'entourage familial (34% des raisons évoquées), c'est-à-dire les conflits avec la famille, le conjoint, la violence au sein de la famille, le divorce, la séparation. Les problèmes de santé, essentiellement les problèmes d'addiction à l'alcool ou aux stupéfiants, forment 15% des raisons évoquées et l'institutionnalisation (clinique, prison...) 5%. La faible qualité ou la destruction du logement n'ont été évoquées que par une part marginale des répondants. Comparativement aux hommes, les femmes évoquent plus fréquemment les problèmes relationnels avec l'entourage familial, particulièrement les violences conjugales ou celles subies par les enfants⁶ ».

Certaines populations-cibles sont donc particulièrement concernées par l'exclusion liée au logement au Luxembourg.

1.1. Les jeunes de moins de 18 ans

Les jeunes connaissent plusieurs phases de transition dans leur vie, phases qui peuvent engendrer le risque de se voir confrontés à l'exclusion sociale et au sans-abrisme, surtout lorsqu'ils sont issus de milieux socio-économiques défavorisés qui reproduisent les mécanismes de la pauvreté au sein du noyau familial et qui ne considèrent pas l'école comme élément pouvant avoir une influence positive sur la trajectoire sociale et le bagage culturel des concernés. Les jeunes fugueurs et décrocheurs scolaires⁷ (à défaut d'un parcours scolaire et une formation professionnelle adéquate) représentent ainsi une des populations exposées au risque de se retrouver à la rue et d'être confrontée à des situations de sans-abrisme de longue durée (souvent associés à l'abus d'alcool et de drogues).

Soulignons que les jeunes (et donc leur famille) de 0 – 17 ans sont particulièrement exposés aux risques de pauvreté ; le risque de pauvreté de cette tranche d'âge a évolué de 19,8% en 2008 à 20,3 % en 2011 (21,4% en 2010 /22,3% en 2009). Pour les jeunes âgés entre 18 et 24 ans, ce taux est de 17,1% en 2011 (16,5 % en 2010 / 21,2% en 2009/ 15,5% en 2008).⁸

Bien qu'ils soient encore peu nombreux (entre 30 et 40 estimés à une date donnée d'après la police) une attention particulière doit être accordée à ces jeunes mineurs qui sont particulièrement vulnérables vu leur âge et leur expérience de vie limitée. Ainsi, il est important de leur procurer un cadre de vie sécurisé et tourné vers l'avenir. Une première expérience vient d'être lancée⁹ et devrait être élargie respectivement multipliée au vu des expériences faites.

1.2. Les jeunes de moins de 25 ans et les jeunes de moins de 34 ans

Dans son étude de 2007, le CEPS souligne qu'en termes d'âge, « la population souffrant de l'exclusion liée au logement est relativement jeune. La moitié d'entre elle est âgée de 18 à 34 ans. [...] Comparée à l'ensemble de la population de plus de 18 ans, la population souffrant de l'exclusion liée au logement affiche une importante surreprésentation des 18-24 ans et des 25-34 ans. Ainsi, les personnes de 18 à 24 ans exposées à l'exclusion liée au logement composent 24% de cette population

⁶ CEPS/INSTEAD, *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*, Etude réalisée pour le compte du Ministère de la Famille et de l'Intégration du Grand-Duché de Luxembourg, février 2007, pp.48-49

⁷ Selon des estimations nationales, 1200 est le nombre de décrocheurs scolaires au Luxembourg

⁸ in Statnews N°45/2010, Le taux de risque de pauvreté, STATEC, 15 octobre 2010

⁹ Le projet « Péitrussehaus » géré par le Jongenheem asbl et qui est inauguré en octobre 2011.

(sur 568 personnes enquêtées), alors que dans l'ensemble de la population majeure les 18-24 ans ne représentent que 11% de la population. Pour les 25-34 ans, ces taux sont respectivement de 26% et 18%. »¹⁰

Pour ces jeunes, le financement d'un logement sur le marché libre s'avère très difficile, surtout lorsque des problèmes personnels et de surendettement viennent s'y ajouter.

Soulignons que le nombre de jeunes de moins de 30 ans se retrouvant au chômage en juin 2011 s'élève à 3365 personnes (24.52%) : En juin 2010, ce nombre était de 3486 personnes (25.86%).

En ce qui concerne leur séjour dans des structures d'accueil, les **jeunes** de moins de 30 ans représentent aujourd'hui presque un tiers des personnes concernées. Ils sont contraints de vivre dans un espace fortement réduit où existe un grand mélange de problématiques personnelles et sociales : problème d'emploi; dépendances à l'alcool, à des médicaments ou de la drogue; dépressions, psychoses et autres problèmes psychiatriques; ils peuvent être auteurs mais également victimes d'abus et/ou de violence, etc.

1.3. Les sans abris âgés et les sans abris chronifés

Les personnes âgées sans-abris (de plus de 50 ans) de longue durée qui, de par leur situation spécifique (cumul de déficiences diverses) se voient mal intégrer une structure pour personnes âgées traditionnelle, nécessitant un encadrement spécifique adapté. Il y a donc impossibilité pour ces personnes de trouver une maison de soins et de repos dit de « long séjour », car étant dans un état physique et psychique très « critique ». Il s'agit ainsi de personnes qui connaissent des vas-et-viens fréquents dans les hôpitaux, mais dont la situation ne s'améliore point.

Ces **sans abris âgées** et les **personnes présentant des problèmes psychiques et psychiatriques** constituent environ 50% (estimation) des personnes admises en foyer de nuit à un moment donné au Luxembourg. Depuis le lancement de la réforme de la psychiatrie dans les années 90, on retrouve un nombre toujours croissant de telles personnes dans les structures de jour et de nuit pour personnes sans abris ou sans logement. Depuis la disparition des lits de « simple hébergement » (p.ex. HNP-Ettelbrück) il n'existe que très peu de structures « long séjour », adaptées aux besoins de ces personnes. Aujourd'hui beaucoup d'entre elles peuvent être qualifiées de « *Drehtürpatienten* ». Donc des personnes rentrant et sortant fréquemment des hôpitaux et coûtant beaucoup d'argent à la Caisse Nationale de Santé sans pour autant connaître une amélioration, souvent ni même une stabilisation, de leur état de santé. Pour ces personnes la chance de s'en sortir est actuellement minime voire inexistante et elles continuent à « obstruer » progressivement les rares lits d'urgence.

1.4. Les familles monoparentales et les familles nombreuses

Les familles monoparentales sont les plus touchées par le risque de pauvreté. Pour elles, le taux de risque de pauvreté s'élevait en 2010 à 46,4 % (52.3% en 2009 et 44% en 2008).

Il ressort du Regard 15/2011 du STATEC sur les difficultés économiques des ménages que 56.8% de l'ensemble des parents seuls avec enfant(s) à charge estiment avoir des difficultés à joindre les deux bouts.

7.3% indiquent même avoir « beaucoup de difficultés » à clôturer la fin du mois (par rapport 14.8 disant avoir des « difficultés » ou 34.7% disant avoir « quelques difficultés »).

A cela s'ajoute le fait, que bon nombre de familles monoparentales (c'est-à-dire le plus souvent une mère avec enfant(s) à charge), sont confrontées à un logement inadéquat.

Au Luxembourg, les ménages monoparentaux expriment le plus de difficultés quant aux charges liées au coût du logement avec 57.3% (par rapport aux personnes vivant seules qui est de l'ordre de 29%). A souligner l'écart important par rapport à la moyenne européenne qui est de 45.3% dans l'UE-15.

Tableau 1: Difficultés des ménages à joindre les deux bouts selon le type de ménage au Luxembourg, 2009 (%)

	Ménages joignant les deux bouts avec beaucoup de difficultés	Ménages joignant les deux bouts avec quelques difficultés	Ménages joignant les deux bouts avec quelques difficultés	Difficultés à joindre les deux bouts (total)
Personne seule	3.5	5.3	13.6	22.4
Parent seul avec enfants dépendants	7.3	14.8	34.7	56.8
Deux adultes	0.8	4.0	9.9	14.7
Ménages sans enfants dépendants	1.9	3.9	12.4	18.2
Ménages avec enfants dépendants	2.1	6.9	20.7	29.7
Ensemble des ménages	2.0	5.6	17.0	24.6

Source: EU-SILC (STATEC en collab. avec le CEPS)

¹⁰ CEPS/INSTEAD, *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*, Etude réalisée pour le compte du Ministère de la Famille et de l'Intégration du Grand-Duché de Luxembourg, février 2007

Les familles monoparentales représentent 3.7% de l'ensemble des ménages (soit un peu plus de 7 000 ménages). La part de la population du Luxembourg vivant dans ce type de ménage atteint 4.1% (soit un peu moins de 20 000 personnes).

En 2011, la personne de référence de 84,2 % (2010 : 86,4% /2009 :89,4%) des ménages monoparentaux est une femme. Pour 60.3 % en 2011 l'emploi à temps plein est la forme d'activité la plus largement répandue (2010 : 60,9% / 2009 : 58,8%) dans les ménages de 2 adultes avec enfants dépendants, tandis que le pourcentage du temps plein dans les ménages monoparentaux n'est que de 44,4 % (2010 : 51,7% / 2009 :43,2%).

En ce qui concerne le temps partiel, il concerne 29,9 % en 2011 (2010 : 28,7% / 2009 : 23,7%) des ménages monoparentaux, contre seulement 20,9% % (2010 : 18,5% / 2009 : 17,4%) des ménages de 2 adultes avec enfants à charge et 4,3 % des ménages isolés (personnes vivant seules) (2010 : 5% / 2009 : 4,4%).

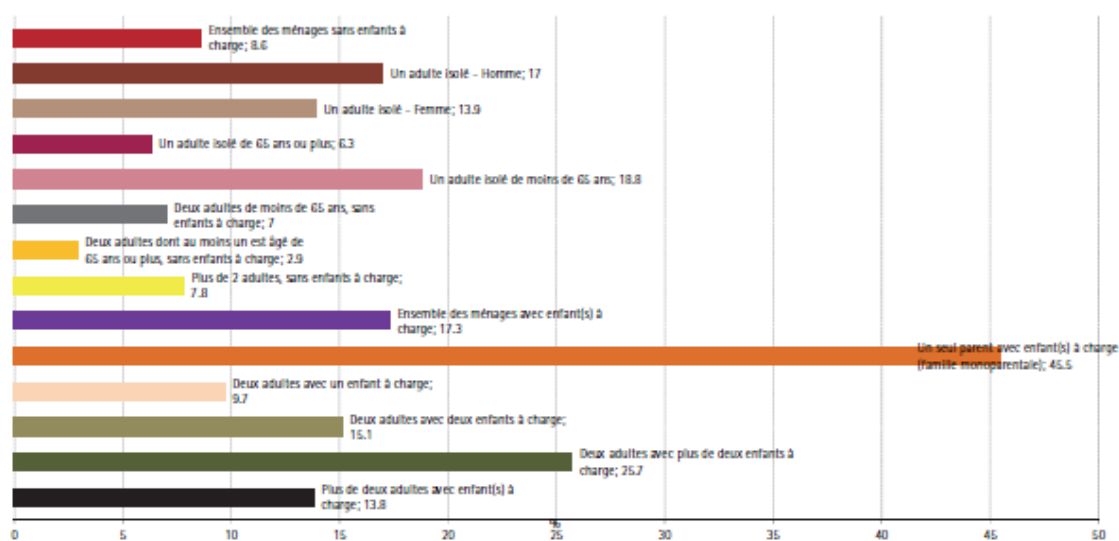
Dans les ménages monoparentaux, la proportion des personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail atteint près de 16% en 2011 (2010 : 14,5 % / 2009 : 25 %), alors que pour l'ensemble des ménages avec enfants elle n'est que de 3,2 % (2010 : 3,3% / 2009 : 5%).

En comparant le taux de pauvreté des ménages monoparentaux luxembourgeois aux autres pays de l'UE, il ressort bien clairement que les familles constituées d'un parent avec enfants à charge sont plus exposées au risque d'être touchées par la pauvreté.

Le taux de risque de pauvreté est de 25,7 % en 2011 et pour les ménages de deux adultes avec plus de 2 enfants à charge.

En tout, il faut retenir que ce sont les familles nombreuses et les familles monoparentales à faible revenu qui sont les premières à être exposées au risque de pauvreté et pour lesquelles il faudrait envisager des aides plus consistantes en vue d'accéder à des logements bon marché ou de pouvoir bénéficier d'aides étatiques au logement.

Graphique 173: Taux de risque de pauvreté (%) après transferts sociaux, selon la taille et la composition du ménage, 2011



Source: STATEC, EU-SILC

Champ: ménages privés résidant sur le territoire national à la date de l'enquête

1.5. Les sortants d'institutions

Il nous importe également de relever le sort des personnes qui sortent de diverses institutions comme les hôpitaux, les centres de cure, les centres pénitentiaires et correctionnels dans lesquelles ces personnes ont séjourné pendant une certaine période et qui, suite à ce séjour prolongé, ont été rayées d'office par les services communaux et perdu leur domicile légal. Suite à la perte, ces personnes, en sortant de ces institutions, se voient confrontées à une perte du domicile légal et donc des divers droits sociaux qu'ouvre un domicile légal (RMG, sécurité sociale, droit de vote, etc.). Il s'agit de relever que

certaines institutions, comme le Foyer Ulysse et le foyer Abrisud (de la Ville d'Esch/Alzette) proposent de faire des demandes de domiciliation auprès de la commission de domiciliation au Ministère de la Famille et de l'Intégration.

1.6. Les sans droits sociaux

Une autre catégorie, en croissance partout en Europe, sont les personnes « sans droits sociaux ». Il s'agit notamment de migrants européens qui ne peuvent être reconnus comme réfugiés, mais qui à défaut d'un droit de séjour définitif, n'ont pas un droit à l'aide sociale. Dans beaucoup de pays européens, et également au Luxembourg, ces personnes n'ont pas le droit d'accéder à des prestations sociales et ne peuvent pas, en ordre général, accéder aux structures de nuit pour sans-abris. D'un autre côté il semble évident, et le jury de la conférence de consensus a bien fait de le souligner, que « *les services d'aide aux sans-abri ne doivent pas systématiquement servir à compenser les incohérences des politiques migratoires qui mènent les individus à des situations précaires et au sans-abrisme, tout comme l'accès aux services d'aide aux sans-abri ne doit pas non plus être instrumentalisé en vue de réguler les flux migratoires* »¹¹. Ce problème risque de s'amplifier considérablement dans les années à venir suite aux inégalités économiques européennes et mondiales. La thématique et son dénouement demandent une approche intégrale européenne qui ne pourra être solutionnée par le Luxembourg seul et devra être discuté dans un autre contexte national.

2. Les structures d'accueil d'urgence

Durant de longues années on croyait pouvoir éviter que des personnes soient contraintes à vivre et à loger involontairement dans la rue en créant des foyers de nuit, respectivement des foyers de transition. Depuis le milieu des années 80 du XXème siècle, le Luxembourg s'est ainsi doté progressivement d'un certain nombre de structures permettant de répondre à l'urgence respectivement de procurer aux personnes concernées les possibilités de se refaire une vie autonome et indépendante.

A l'heure actuelle la seule alternative pour échapper au sans-abrisme de rue au Luxembourg est d'accéder à un des 124 (auxquels s'ajoutent 32 lits pendant l'action hiver) **lits d'urgence pour adultes** (foyers pour femmes non compris) financés par l'Etat et gérés par Caritas Accueil et Solidarité asbl (Foyer Ulysse), la Ville d'Esch/Alzette (Abrisud) et le CNDS (Nuetsel). Le Foyer Ulysse à Luxembourg-Ville et le foyer Abrisud d'Esch/Alzette accueillent annuellement entre 600 et 700 personnes différentes. Le foyer Nuetsel a recensé à lui tout seul 13.909 passages en 2010. Selon les acteurs de terrains, en moyenne 2 personnes (y inclus les admissions répétées des mêmes personnes) aboutissent tous les jours dans la rue au Grand-Duché !

De par leur définition liée à l'urgence, ces structures reçoivent en principe toute personne ayant perdu son logement. Il n'est donc pas surprenant d'y rencontrer des **personnes présentant des caractéristiques très diverses** :

- Majoritairement des hommes et à peu près 20% de femmes et 20% jeunes de moins de 25 ans
- personnes affichant des problèmes de santé graves et souvent chroniques (p.ex. alcooliques, toxicomanes, psychotiques) et ne trouvant plus d'accueil ni dans des centres thérapeutiques, ni dans des cliniques psychiatriques voir même des maisons de soins
- personnes avec ou sans qualification professionnelle disposant d'un emploi (souvent des mesures de l'ADEM, du SNAS ou du SNJ rarement des occupations dans les initiatives d'emploi) ou au chômage (souvent de longue voir très longue durée)
- des victimes tout comme des auteurs de violence (familiale et autre)
- des sortants de prison tout comme des personnes « en voie » d'emprisonnement, etc.

Au fil des dernières 25 années les **structures d'urgence pour sans abri** sont ainsi devenues le **lieu de recours ultime pour** toute une série de populations-cibles qu'on pourrait dénommer **les laissés pour compte des failles du système de protection et d'aide sociale luxembourgeois**. Si ces diverses populations-cibles trouvaient un accueil respectivement une prise en charge auprès d'organes et services compétents pour traiter leurs problèmes et difficultés respectives, le nombre de personnes contraintes à recourir aux foyers de nuit pour sans abri pourrait sans doute être diminué d'une manière durable.

Un nombre croissant de pays européens s'engage à limiter à un minimum le séjour en logement d'urgence. La stratégie irlandaise prévoit p.ex. que le séjour en logement d'urgence devrait être limité à 6 mois au maximum; au Danemark on vise un maximum de 3 à 4 mois, en Suède 3 mois.

¹¹ La Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme: Résumé des recommandations politiques, Bruxelles 9-10 décembre 2010, sur <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=fr&eventsId=315&furtherEvents=yes>

Pour pouvoir déterminer un seuil de séjour maximal en logement d'urgence, il faut d'abord se rendre à l'évidence qu'une **structure d'hébergement d'urgence**, avec d'un côté un nombre important d'usagers affichant des caractéristiques personnelles et sociales très diverses et de l'autre un personnel tout juste suffisant pour pouvoir assurer des prestations minimales ne dépassant guère les besoins vitaux des usagers, **ne peut fournir une solution** à leurs problèmes. Mises à part ces prestations de base, l'unique fonction supplémentaire à laquelle une structure d'hébergement d'urgence peut répondre consiste en une analyse concise des capacités et des déficiences de leurs usagers et leur orientation ciblée vers des services pouvant offrir une prise en charge spécialisée à moyen ou long terme.

Or tel n'est pas le cas au Luxembourg. Vu le nombre important d'usagers et le manque de structures spécialisées (pour jeunes, pour malades psychiatriques et personnes souffrant de maladies chroniques, pour chômeurs de longue durée, etc.), les séjours de certaines catégories de personnes dépassent de loin l'urgence et induisent logiquement auprès des usagers ce qu'on pourrait qualifier de lésions institutionnelles. Au lieu de pouvoir engager un processus d'autonomisation auprès des usagers et les aider à retourner vers une vie normale, les structures d'urgences renforcent auprès d'un nombre important et croissant de leurs usagers les phénomènes de dépendance et de « perte de la personnalité ». Aussi bien les services s'occupant de sans-abris que d'autres services, comme par exemple les services de soins de santé, doivent faire face à des dépenses importantes pour prendre en charge les sans-abris. Dans certains cas les réponses données sont devenues une partie du problème. Des structures d'hébergement initialement conçues comme hébergement d'urgence deviennent, pour certains, des lieux de vie à long terme. Ainsi les foyers de nuit se remplissent peu à peu d'usagers à « long séjour » et arrêtent de jouer leur rôle original comme hébergement d'urgence. Une multiplication de telles structures serait la conséquence directe d'une telle évolution. Les conséquences inévitables de cette évolution sont ainsi le **blocage des structures d'urgence par des personnes « sans avenir »**, et la nécessité d'augmenter progressivement la mise à disposition de lits d'urgence coûteux et de multiplier les structures d'hébergement d'urgence. En dernière conséquence, et comme dans beaucoup d'autres pays de l'UE, ceci revient à une « mise en faillite » du système actuel de prise en charge des sans-abri au Luxembourg.

3. Les domiciliations

La procédure de la domiciliation permet de domicilier une personne pendant une période limitée afin de lui permettre d'avoir accès aux prestations sociales et de trouver un logement. La demande de domiciliation est effectuée par un organisme social ou du domaine de la santé et ce après une analyse de la situation de la personne concernée.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution des demandes de domiciliation sur les 5 dernières années, un phénomène qui est en augmentation considérable.

Evolution des demandes de domiciliation¹²

Année	Demandes	Personnes	Femmes	Hommes	Variation Demandes	Variation Personnes
2006	79	47	n.i	n.i	0	0
2007	100	86	n.i	n.i	27%	82%
2008	125	108	29 (26.80%)	79 (73.20%)	25%	26%
2009	169	144	43 (29.9%)	101(70.1%)	35%	33%
2010	219	165	35 (21.2%)	130 (78.8%)	30%	15%
2011*	279	205	47 (23.62%)	152 (76.38%)	27%	24 %
Total	971					

* nombre de demandes recensées au 28 novembre 2011

4. Les prestataires de services

Parmi les **services conventionnés par le Ministère de la Famille** (Service Solidarité), il faut mentionner:

- 2 foyers de nuit pour sans abri (Foyer Ulysse de Caritas Accueil et Solidarité asbl avec 64 lits et Abri-Sud de la Ville d'Esch-sur-Alzette avec 18 lits + 12 lits pour le nouveau projet de maison)
- 1 foyer de nuit d'urgence pour la période hivernale avec 32 lits
- 1 centre de jour pour sans abri (Téistuff de Caritas Accueil et Solidarité asbl avec 45 chaises)

¹² Sur base des rapports d'activité du Ministère de la Famille 2006-2011, Luxembourg

En ce qui concerne la prise en charge de personnes sans logement (ETHOS catégories 3, 6 et 7) il faut mentionner :

- Des logements encadrés et accompagnés communautaires et individuels pour personnes isolées (75 lits auprès de Caritas Accueil et Solidarité asbl et 48 lits auprès du Comité national de Défense sociale asbl).
- Le Foyer Obenthalt avec une capacité de 15 chambre à 4 lits et le Foyer Moulin d'Eyd (un centre d'hébergement d'urgence pour familles) avec 13 unités de logement (\pm 52 lits), gérés par la Ville de Luxembourg
- Une vingtaine de logements de différentes tailles de Ennerdaach asbl avec une capacité de plus ou moins 80 personnes (1/3 d'adultes et 2/3 d'enfants).
- L'Agence Immobilière Sociale (199 lits) et la Wunnengshëllef (211 lits).

Parmi les **services conventionnés par le Ministère de la Santé** prenant en charge des personnes sans domicile respectivement sans logement il faut mentionner :

- Le TOX-IN, structure d'accueil et d'hébergement avec salle d'injection pour toxicomanes du Comité National de Défense Sociale asbl. La structure de nuit (« Nuetseil ») a une capacité de 42.
- Deux structures de jour bas seuil de la Jugend & Drogenhëllef asbl à Luxembourg-Ville et Esch-sur-Alzette.
- Deux lieux de rencontre de la « Stëmm vun der Strooss » asbl à Luxembourg-Ville et Esch-sur-Alzette où des personnes défavorisées peuvent bénéficier d'un repas à très bas prix. « Ces personnes sont pour la plupart des chômeurs de longue durée, des alcooliques, des jeunes en difficulté, des anciens détenus, des toxicomanes, des demandeurs d'asile, des sans-papiers ou des malades psychiques qui ont un point en commun : la majorité d'entre elles souffre d'une maladie de la dépendance ».
- 35 logements accompagnés et supervisés (les « Niches ») et une maison de postcure (max.7 places) de la Jugend & Drogenhëllef asbl.

Les **services conventionnés par le Ministère de l'Égalité des Chances** accueillent des femmes avec ou sans enfants se trouvant dans une situation de détresse et nécessitant un accompagnement socio-éducatif. On distingue :

- Centre d'accueil classique, service de logements encadrés et service de logements en milieu ouvert ; en 2010 le Ministère avait signé des conventions avec 4 associations : « Fondation Maison de la Porte Ouverte », « Femmes en Détresse », « Conseil National des Femmes » et « Fondation Pro Familia »
- Deux associations (« Fondation Maison de la porte Ouverte ») et « Femmes en Détresse » ont signé des conventions pour des garderies internes
- Une seule convention a été signée pour un foyer d'accueil et de dépannage (FADEP), destiné au placement urgent jour et nuit de filles âgées de 12 à 21 ans victimes de violence
- 16 conventions ont été signées avec 10 associations différentes pour l'organisation de centres de consultation qui offrent des prestations de consultation, d'information, d'orientation, d'assistance et de guidance aux femmes, aux filles et/ou à leur entourage.
- Une convention a été signée avec l'association « Femmes en Détresse » pour la gestion d'un service d'assistance aux victimes de violence domestique (SAVVD)
- Trois conventions signées avec la « Fondation Maison de la Porte Ouverte » concernent la gestion de centres maternels.

C. Un état des lieux du marché du logement du Luxembourg

Dans son rapport d'activité 2010, le Ministère du Logement souligne en guise d'introduction que « *le marché du logement au Grand-duché de Luxembourg tient du **paradoxe**. L'Etat accorde des sommes considérables aux personnes qui se proposent de se lancer dans l'accession à la propriété d'un logement, à savoir 53,6 millions € (= 0,5% des dépenses de l'Etat en 2011), alors que l'accès au logement est - surtout sur le territoire de la capitale - parfois très difficile. Les ménages à très faible revenu et n'ayant pas accès au parc public de logements locatifs sont parfois confrontés à la précarité des mal-logés. Même les « classes moyennes » éprouvent des difficultés pour devenir propriétaire dans la capitale et ses alentours. Aussi, les premiers signes de ségrégation sociale, découlant d'une fracture sociale de plus en plus prononcée, deviennent visibles.*

L'offre de logements est insuffisante, surtout à l'égard d'une population qui va toujours croissante. Aussi, la pression du côté de la demande est accentuée par des changements dans les structures socio-économiques de nos ménages (progression du taux des ménages monoparentaux, augmentation rapide du nombre des personnes vivant seules, vieillissement de la population). Le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements est soutenue par un stock important de logements vides/vacants et de nombreux changements d'affectation du parc de logements existants (transformation de logements en locaux à usage professionnel).

Il appartient à l'Etat d'augmenter l'offre de logements dans les plus brefs délais possibles, surtout à la vue des récentes données publiées par le STATEC en matière d'autorisations de bâtir qui sont loin des besoins réels. Après deux années de recul du nombre de logements autorisés (-18,6% en 2008, -8% en 2009), la progression est de seulement 5,3% en 2010 pour s'établir à 3.891 unités de logement. Le nombre des logements autorisés sur le territoire de la capitale a même reculé de 21,8% (!).»¹³

Dans le même rapport du STATEC on peut lire : « *le déséquilibre sur le marché du logement va certainement s'aggraver dans un avenir proche, ceci à défaut d'actions conséquentes de la part des autorités publiques* ». La situation du marché du logement montre clairement qu'il y a un grand décalage entre l'offre et la demande de logement, dont la variable « évolution de la population » apparaît comme le facteur-clé.

1. Une réalité luxembourgeoise

Le Luxembourg compte une superficie totale de 2.586 km² avec une population totale de 511.840 habitants (au 1^{er} janvier 2011, STATEC)¹⁴. Il s'avère intéressant de constater que sur le total de la superficie du Grand-duché, nous recensons 85.9% de surfaces agricoles et sylvicoles, et 9.2% de surfaces bâties, dont 2.9% sont des surfaces industrielles et autres. Sur son site internet¹⁵, l'Observatoire de l'Habitat souligne que « *sur la base des 2.712 hectares de terrains disponibles pour l'habitat identifiés en 2007, l'Administration du Cadastre et de la Topographie a fourni les types de propriétaires valides pour 2009 organisés de la façon suivante :*

- **Les personnes physiques**, c'est-à-dire les particuliers. Près des 4/5 (79%) des terrains disponibles destinés à l'habitat dans les périmètres d'agglomération des communes appartiennent à des particuliers, avec 2 139 hectares sur les 2 712 disponibles.
- **Les personnes morales**, c'est-à-dire les entreprises, les sociétés, les associations, les promoteurs etc. Elles représentent le deuxième type de propriétaires le plus important au niveau national et détiennent 11% des terrains disponibles (289 hectares).
- **L'Etat** possède 19 hectares, soit 0,69% des terrains disponibles.
- **Les administrations communales** et syndicats communaux ou intercommunaux. Ils sont propriétaires de 4,50% des terrains potentiellement disponibles pour l'habitat avec 123 hectares.
- **La SNHBM et les différents Fonds**, tels que le Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat, le Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg et le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall. Les quelques terrains leurs appartenant ne s'élèvent qu'à 6 hectares, soit 0,24% pris dans leur ensemble »

Nous constatons que pour 2007, l'Etat, les communes et autres Fonds publics ne possèdent ensemble que 5.43% des terrains disponibles et que la majorité des terrains destinés à l'habitat sont, avec 90%, concentrés dans les mains de personnes physiques et morales. Ce constat souligne des réalités bien distinctes : d'un côté le Luxembourg est un pays qui recense une proportion élevée de personnes physiques qui sont propriétaires d'un bien foncier, d'un autre côté les personnes morales (dont entreprises, sociétés, associations et promoteurs etc.) sont en possession d'une quantité non négligeable de biens fonciers, et cela de manière beaucoup plus importante que l'Etat et les autres collectivités publiques.

« En général, les personnes morales disposent de presque deux fois plus de terrains que l'Etat, les administrations communales et les promoteurs publics pris dans leur ensemble. Ces sociétés ont les possibilités d'acheter les terrains aux propriétaires privés pour les mobiliser et les revendre sous forme de logements construits ou à construire¹⁶ ». Cette situation peut facilement être jugée « déséquilibrée » dans un pays comme le Luxembourg où le terrain constructible est fort limité et qui est, et sera dans le futur, soumis à des pressions démographiques importantes.

Il nous importe de souligner que l'Etat luxembourgeois a dépensé (par le biais du simple remboursement de la TVA-logement de la part de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, donc en favorisant clairement l'accès à la propriété), entre 1992 et 2010, la somme de 871.952.127 euros. 87,5% (correspondant à 763 millions d'euros) étaient ainsi destinés à la création de nouveaux logements (pas nécessairement dits « sociaux »)¹⁷.

Dans son rapport d'activité 2010, le Ministère du Logement souligne lui-même que « *le segment le plus important à promouvoir sera celui de la location. La location subventionnée « sociale » en faveur de ménages à très faible revenu, aux*

¹³ Ministère du Logement, Rapport d'activités 2010, juin 2011, page 8

¹⁴ <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2011/05/20110503/20110503.pdf>

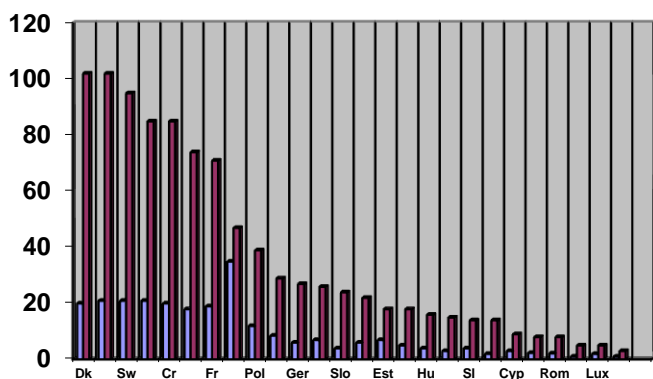
¹⁵ http://observatoire.ceps.lu/potentiel_foncier_proprio.cfm?pageKw=potentiel_foncier_proprio

¹⁶ http://observatoire.ceps.lu/potentiel_foncier_proprio.cfm?pageKw=potentiel_foncier_proprio

¹⁷ Ministère du Logement, Rapport d'activités 2010, juin 2011

familles nombreuses et en faveur des travailleurs immigrés seuls sera maintenue. Il est proposé d'élargir le cercle des bénéficiaires p.ex. en faveur de personnes à resocialiser, dont les personnes sortant d'une prison/un centre de rétention»¹⁸.

Il ressort que les mesures en faveur de la location d'un logement sont quasi inexistantes ou ne sont pas réellement appliquées (voir la garantie locative qui en 2010 comptait 500 demandes, dont seulement 22% ont reçu une réponse positive).



A ce propos, le graphique¹⁹ sur le « parc des logements sociaux dans l'Europe des 27 » souligne clairement que le Luxembourg se retrouve derrière des pays comme la Hongrie, Chypre et la Roumanie, bien loin derrière les pays scandinaves comme le Danemark et la Suède.

A côté des instruments traditionnels d'aide à la location et à l'acquisition, le Ministère du Logement, par le biais du Pacte Logement et du Paquet Logement, compte réaliser différents instruments divers afin

différentes mesures et créer des de répondre à une demande toujours plus croissante de logement.²⁰ (source tableau : STATEC)

Parmi toutes ces mesures citées et celles déjà en application, il s'agira d'évaluer (tout comme le Conseil d'Etat le propose dans son avis du 7 juin 2011 sur l'allocation de location et de loyer) leur impact. Le logement locatif social est fortement défavorisé aux dépens d'une politique volontariste de subventionnement en direction de la propriété, qui s'élève tout de même à 70% des dépenses étatiques en matière de logement.

Aussi faudra-t-il évaluer l'impact d'une politique volontariste de soutien à la location en sachant que ce sont surtout les personnes non-propriétaires d'un logement qui risquent de tomber dans la spirale du sans-abrisme. Autrement dit, en mettant aujourd'hui l'accent sur la location, quels seront les retombées sociales et économiques de demain ?

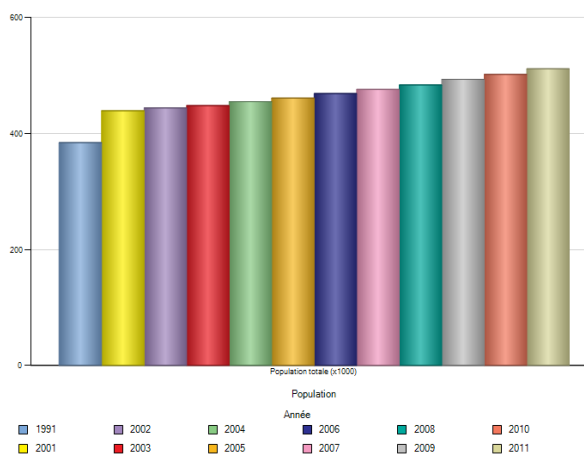
2. Le développement démographique

Au 1^{er} janvier 2011, le Luxembourg comptait 511.800 habitants ce qui correspond à une augmentation de 1,89 % (= 9500 habitants) par rapport à l'année 2010 (= 502.100 habitants). Dans la seule période de 1990 à 2011, la population du Luxembourg a ainsi connu une augmentation de 132.500 unités (+25.89%).

Il semblerait que les tendances principales suivantes se dessinent à l'horizon (vérifiées pour l'année 2008 et 2009):

- augmentation du nombre de naissances
- augmentation du nombre de décès
- augmentation du flux migratoire

Avec comme résultat un solde positif moyen de l'ordre de 5000 unités par année pour les années à venir. En ce qui concerne les projections démographiques d'EUROSTAT²¹ et du STATEC²² (privilégiant le scénario « baseline ») avec comme perspective 2020, ces derniers préconisent une population totale de 573.066 habitants au Grand-Duché. Le nombre d'habitants étant en progression nette, il s'avérerait intéressant de savoir quels impacts ces changements démographiques auront sur les surfaces habitables et les prix de l'immobilier en général. Il s'agira bien évidemment de planifier l'avenir du Luxembourg à divers points de vue.



¹⁸ ibidem, page 11

¹⁹ cf. Housing Europe 2007, CECODHAS

²⁰ Voir annexe

²¹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tps00002&plugin=1>

²² <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2010/10/20101026/20101026.pdf>

3. Les prix du loyer et de la propriété privée

Selon l'Observatoire de l'Habitat, les prix annoncés des loyers (des appartements) sont en hausse au 2e trimestre 2011 : +2.12% par rapport au trimestre précédent et +6.73% par rapport au 2e trimestre 2010²³. C'est dans la région Centre-Sud (1290€ de loyer moyen pour un appartement au 1^{er} trimestre 2011) et la région Sud (937€ de loyer moyen pour un appartement au 1^{er} trimestre 2011) que les loyers sont les plus élevés.²⁴ A souligner que la moyenne nationale du prix du loyer se situe autour de 1.116€.

Nous constatons que c'est malheureusement dans les villes dont les populations sont les plus fragilisées socio-économiquement, avec un taux de chômage de 8.97% pour le canton d'Esch/Alzette (dont 13% pour la Ville d'Esch/Alzette, 8.79% pour la Ville de Differdange, 8.43% pour la Ville de Rumelange, 8.43% pour la Ville de Dudelange, 8.40% pour la Ville de Schifflange) et 6.66% pour le canton de Luxembourg (dont 7.66% pour la Ville de Luxembourg) que les loyers sont les plus élevés et que les personnes investissent une bonne partie de leurs ressources économiques (sous forme de salaires, prestations sociales, etc) au paiement d'un loyer. Cela se traduit par des dépenses de logement lourdes qui frôlent les 67% des charges pour les ménages « pauvres » (en-dessous du seuil du risque de pauvreté), et de l'ordre de 30.2% pour les autres ménages. En tout, 35% des ménages luxembourgeois considèrent la charge liée au coût du logement importante, par rapport à la moyenne européenne de 31.7%.

En ce qui concerne le prix d'acquisition, celui-ci se situe autour de 4025€/m² pour un appartement et autour de 3326€/m² pour une maison (moyennes nationales). Au 1^{er} trimestre 2011, l'Observatoire de l'Habitat ²⁵ relève que l'évolution des prix sur un an est en hausse, aussi bien pour les appartements (+4.38%) que pour les maisons (+1.15%). Les villes citées auparavant ne sont pas épargnées par cette hausse des prix d'acquisition au m²; la région Centre-Sud (maisons : +8.24% / appartements : +3.78%) et la région Sud (maisons : +2.68% / appartements : +4.12%).

Donc à part les difficultés de certains ménages de pouvoir s'offrir aussi bien un loyer ou le remboursement d'un prêt d'acquisition, les arriérés de paiement (remboursement hypothécaire ou de loyer, factures courantes comme le gaz, l'électricité et l'eau ou achats à tempérament) constituent un autre problème important pour l'ensemble des ménages (se situant en-dessous du seuil de pauvreté évoluant de 8.4% en 2008 à 11.8% en 2009 et ceux se situant au-dessus allant de 1.4% en 2008 à 2.6% en 2009). Il en va de même pour les charges liées au coût total du logement, où la tendance semble avoir été à la hausse entre 2005 (28.6%) et 2007 (35.4%), mais semble, selon le STATEC, se stabiliser depuis.

Sylvain Hoffmann souligne très bien ce lien étroit qui existe entre pauvreté et location : *« Au Luxembourg, il y a un écart extrême entre le taux de pauvreté des locataires et celui des propriétaires. Le taux de pauvreté des locataires luxembourgeois est parmi les plus élevés de toute l'Europe. Pas tant que l'on soit pauvre, parce que locataire, mais plutôt : on est locataire, parce que pauvre. C'est un cercle vicieux : l'on est pauvre, donc locataire, et pauvre on le reste, parce qu'étant locataire, on ne réussit pas à épargner... Au Luxembourg se pose la question de l'efficacité des aides sociales dans le domaine du logement. »*²⁶

4. Les logements sociaux subventionnés

4.1. Organisations non gouvernementales

En juillet 2011, le Ministère de la Famille avait envoyé un questionnaire²⁷ aux différentes structures d'hébergement, de logement et d'accueil existantes, conventionnées avec le Ministère de la Famille, le Ministère de la Santé et le Ministère de l'Égalité des Chances, œuvrant dans leur domaine respectif afin de faire un premier relevé quantitatif sur le nombre de logements (de nuit et de jour) disponibles au Luxembourg. Il s'avère que toutes les associations ou structures conventionnées avaient répondu au questionnaire. Néanmoins il ressort que quelques unes avaient du mal à répondre étant donné la particularité et l'organisation de leur structure. Les données reprises ci-après sont donc approximatives, donnant tout de même une vue d'ensemble du secteur et des structures d'accueil subventionnées.

²³ http://observatoire.ceps.lu/pdfs/Prix_Vente_Appartements_2011T2.pdf

²⁴ http://observatoire.ceps.lu/pdfs/Bulletin_location201101courant.pdf

²⁵ http://observatoire.ceps.lu/pdfs/Bulletin_vente201101courant.pdf

²⁶ Forum, « Les inégalités se creusent par le haut », entretien avec Sylvain Hoffmann, Forum Nr. 300, Oktober 2010

²⁷ voir en annexe

Convention MIFAI		Lits
CAS asbl Foyer Ulysse		64
CAS Téistuff		45 chaises
CAS Logements Encadrés		32
CAS Logements Accompagnés		38
CAS Foyer Hivernal WAK		32
FMPO		32
Abrisud Foyer		18
Abrisud Logement Encadré		12
Ennerdaach asbl		80
CNDS asbl		48
AIS		199
Betreit Wunnen Hesper		6
Wunnengshëllef		211

Convention MISANTE		Lits
Stëmm vun der Strooss		16
Jugend& Drogenhëllef		84
CNDS Tox-In (Nuetseil) (cofinancé VdL)		42
Aids-Berodung		26
CHNP Foyers post cure+ Park		103
Liewen Dobaussen asbl		55
LLHM		45
Réseau Psy asbl		55
Centre Emmanuel		5
CERMM		33

Convention MEGA		Lits
CNFL asbl		22
FMPO		87
Femmes en Détresse		27
Fondation Pro Familia		20

Financement ASBL		Lits
FMPO		82

Convention MINLOG		Lits
CNDS asbl		12
Femmes en détresse		6

A souligner entre autre que le secteur extrahospitalier au Luxembourg compte un total de 220 lits.

Les différentes structures d'hébergement/ de logement/ d'accueil ont donc une capacité d'accueil d'approximativement **1551 lits** dans les trois secteurs conventionnés. A ceux-là s'ajoutent les 1710 unités de logement gérées par le Fonds de Logement en 2010. A souligner qu'en cette même année la liste d'attente s'élevait à 1264 demandes (avec des éventuels doublons).

En ce qui concerne l' AIS, celle-ci a recensé en 2010 un nombre de 567 demandes non satisfaites. La Wunnengshëllef, de son côté, comptait 241 demandes en attente²⁸. L'asbl Ennerdaach comptait 202 demandes de logement.

²⁸ En date du 31.12.2010

4.2. Communes

Une lettre circulaire et un questionnaire ont été adressés, par le biais du Ministère du Logement, en collaboration avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration, aux 116 communes du Luxembourg afin de nous indiquer le nombre de logements sociaux en leur possession et gérés au niveau communal. Jusqu'à ce jour²⁹, 70 des 116 communes ont répondu à l'appel.

Type de location	Bail à loyer	Subventionné	Logements de service	Autres	Total
Nombre de logements	221	951	119	68	1.359

En ajoutant les 1.730 logements locatifs sociaux du Fonds du logement, les 51 logements locatifs de l' AIS ainsi que les 167 unités de la SNHBM aux 951 logements communaux, le nombre total (provisoire) s'élèverait à quelques 2.900 unités.

Type de location	Bail à loyer	Subventionné	Logements de service	Autres	Total
Nombre de logements	219	1.014	3	1	1.237

N.b.³⁰

En ajoutant les 1.264 demandes du Fonds du logement et les 567 de l' AIS fin 2010, le besoin en logements locatifs sociaux (provisoire) supplémentaires s'élèverait à quelques 2.845 unités.

Nous souhaitons provisoirement relever que ces 70 communes disposent un total de 951 logements subventionnés, dont à titre d'exemple :

- pour Luxembourg-Ville : 571 logements locatifs (demandes 2010 non satisfaites : 242)
- pour Esch/Alzette : 347 logements locatifs (demandes 2010 non satisfaites: 505)
- pour Schiffange : 76 logements locatifs (demandes 2010 non satisfaites: 150)
- pour Ettelbruck : 50 logements locatifs (a indiqué ne pas avoir de besoin)
- pour Hesperange : 31 logements locatifs (demandes 2010 non satisfaites: 32)
- pour Pétange : 25 logements locatifs (demandes 2010 non satisfaites: 26)
- pour Steinfort : 25 logements locatifs (a indiqué ne pas avoir de besoin)
- pour Wiltz : 1 logement locatif (demandes 2010 non satisfaites: 470)

D. Vers une stratégie nationale de lutte contre l'exclusion liée au logement et contre le sans-abrisme

1. Les principes à la base d'une stratégie nationale

1.1. Approche par le logement («Housing led »)

Dans son étude de 2007 ,le CEPS indique que « le fait de vivre seul, d'avoir connu une séparation, le déficit des relations, qu'elles soient familiales ou amicales, sont des situations qui rendent les personnes plus vulnérables à l'exclusion. Par ailleurs, l'exclusion liée au logement, ne pas avoir un «chez soi», constitue un frein au développement des relations sociales³¹». Le manque de logement peut souvent faire partie du problème et être une cause d'instabilité supplémentaire dans la vie d'une personne. Fournir une solution de logement à long terme apporte de nombreuses réponses au-delà du refuge physique de base. Cela peut être essentiel par rapport aux effets personnels, aux relations, à l'estime de soi, à l'intimité, à la sécurité et à l'accès à l'emploi. Le logement seul ne garantit par contre pas l'inclusion sociale, mais est une condition préalable essentielle à l'intégration des personnes sans-chez-soi. Le logement devient donc primordial dans les processus de réinsertion sociale: il ne peut y avoir de réinsertion sans un logement bon marché permettant aux personnes de sortir de la marginalisation.

²⁹ 20 novembre 2011

³⁰ Beaucoup de communes ne savaient pas répondre à la question des besoins en logements, ceci en raison de l'absence d'une liste d'attente. Or, à défaut de telles listes, beaucoup de communes ont néanmoins déclaré qu'il existe une demande réelle, qui, par rapport à telle ou telle commune, s'avère même assez importante).

³¹ ibidem

Depuis quelques années on a vu apparaître des logements de transition (logements encadrés) où les concernés disposent d'une chambre individuelle, mais continuent à vivre en communauté et sont encadrés par des professionnels durant la journée. Cependant ces personnes n'ont pas un droit inconditionnel d'y séjourner et risquent de perdre ce logement si elles ne se conforment pas au règlement d'ordre intérieur. La troisième marche de ce « modèle en escalier » (« stair case model ») est constituée par les « logements accompagnés », (logements individuels ou petites communautés) où l'accompagnement par des professionnels se résume à des contacts sporadiques, adaptés aux besoins du moment de la personne.

Le « modèle en escalier » produit certainement des résultats positifs, mais son grand désavantage réside dans le fait que le concerné doit à chaque fois changer de logement et d'environnement social, sans jamais disposer d'un logement qui lui « appartient », sur lequel il a un droit et pour lequel il est responsable. Il serait sans doute plus avantageux si les concernés pouvaient, endéans quelques semaines ou mois après la perte de leur dernier logement, accéder à un logement personnel et si possible définitif. Des prestations d'aide et de soutien, adaptées à leurs besoins effectifs devraient les aider à pouvoir rester dans ce logement aussi longtemps qu'ils le désirent. Ce modèle du « housing first » ou du « logement d'abord », lancé aux Etats-Unis, trouve de plus en plus d'adeptes en Europe et semble plus efficace, plus durable et en plus moins onéreux pour la collectivité que le « modèle en escalier ». Ce modèle affirme que le premier objectif à atteindre le plus vite possible lorsqu'une personne est confrontée à une situation de sans-chez-soi, est de fournir une solution de logement dans un immédiat. Elle ne renie pas la nécessité de disposer de services d'accompagnement, mais affirme que nombre de problèmes peuvent être abordés de manière plus efficace dans un environnement de logement plus stable et serein. Ainsi, nombre de ces problèmes peuvent être mieux abordés dans une situation stable de logement.

1.2. Encadrement variable (« floating support »)

Au lieu de rassembler toutes les personnes sans abri dans de grandes structures d'urgence au risque de voir s'éterniser leur séjour pour bon nombre d'entre elles, l'idée de base d'une politique orientée vers le logement (« housing led policy ») est de procurer à toute personne ayant perdu son logement un logement de rechange dans les délais les plus courts (maximum 3 mois). Une fois réinstallé dans un logement adapté à ses besoins et capacités, l'usager d'un tel logement devra profiter de toute une panoplie de services et de prestations lui permettant de maintenir ce logement dans le temps. Cet encadrement, défini par un travailleur social responsable pour sa coordination (« case manager ») devra suivre de très près l'évolution de la personne et adapter cet encadrement à tout moment aux besoins effectifs de la personne (« floating support »).

Outre le coût nettement inférieur à celui d'un logement d'urgence ou d'un logement de transition, un grand avantage de ce concept est le fait que la personne en question pourra profiter d'une prise en charge « sur mesure » qui n'est pas liée à la spécificité et aux limites d'une institution, mais qui est décidée sur base d'une analyse détaillée des capacités et des besoins de la personne et pourra être assurée par des services déjà actifs sur le terrain (offices sociaux, services d'entretien et de soins à domicile, services de psychiatrie ambulatoire, services de surendettement, etc.), éventuellement renforcés par les services d'une ONG spécialisée dans la prise en charge de personnes sans domicile.

1.3. Stratégie basée sur les chiffres (« evidence based »)

A l'heure actuelle il n'existe pas de système uniformisé de collecte de données sur les sans-abris et les personnes sans logement au Luxembourg, et donc pas de chiffres ni de statistiques fiables. Les différents prestataires de service œuvrant sur le terrain ont chacun développé soit un système de collecte de données sur papier, soit sur une base informatisée. Une seule base de données (Caritas Accueil et Solidarité) dispose d'une autorisation de la Commission Nationale de la Protection des Données, mais son développement n'a jamais été achevé faute de moyens financiers, et son utilisation reste très limitée. Un premier essai pour la conceptualisation et la mise en place d'une base de données commune pour les structures de nuit pour sans domicile a été lancée par le Ministère de la Famille dans le cadre du projet européen MPHASIS. Malheureusement cette démarche n'a pas abouti, entre autres faute de moyens financiers suffisants.

Etant donné qu'il n'y aura plus de recensement périodique de la population à l'avenir (voir l'identifiant unique), il serait sans doute indiqué d'associer dès le départ le **STATEC** à une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme, et ceci avec le but d'aider à mettre en place un système de collecte de données permanent qui permettrait d'établir des statistiques régulières montrant les évolutions et changements parmi les populations cibles concernées. En incluant les données dites MPHASIS, un tel système permettrait également de comparer ces évolutions et changements avec les autres pays membres de l'UE.

Etant donné que les offices sociaux régionaux seront sans aucun doute impliqués plus activement dans la lutte contre l'exclusion du logement et le sans-abrisme à l'avenir, il serait peut-être indiqué d'associer ceux-ci à la mise en place d'un tel système qui permettrait ainsi une véritable gestion centralisée des données des personnes concernées.

2. Les acteurs d'une stratégie nationale

2.1. Au niveau national

A l'heure actuelle les services de prise en charge (urgence et transition) de personnes sans domicile/ sans logement sont organisés et financés par l'Etat. Trois ministères (Ministère de la Famille, Ministère de la Santé et Ministère de l'Egalité des Chances) ont passé à cet effet des conventions avec un certain nombre d'ONG. Ces conventions sont basées sur la loi cadre du 8.9.1998 dite Loi ASFT (Action socio-familiale et thérapeutique), ainsi que sur les règlements grand-ducaux du 9.1.2001 en ce qui concerne les services conventionnés avec le Ministère de la Famille, du 10.12.1998 en ce qui concerne les services conventionnés avec le Ministère de la Santé et du 19 mars 1999 pour les services conventionnés avec le Ministère de l'Egalité des Chances. Par ailleurs, 220 lits en extrahospitalier sont conventionnés par la Caisse Nationale de Santé.

Le **Ministère de la Famille** a conventionné la majorité des activités qui ont comme objectif la prise en charge des personnes appartenant à la catégorie ETHOS de 'sans abris' respectivement 'sans logement' (catégories 1 et 2, ainsi que catégories 3,6 et 7) et ne souffrant pas de problèmes de toxicomanie. A noter que la catégorie 5 (personnes en hébergement pour immigrés) est en principe prise en charge directement par le Ministère de la Famille par le biais de l'Office Luxembourgeois d'Accueil et d'Intégration (OLAI) – mises à part les « sans droits sociaux» qui ne sont admissibles à un logement que durant la période hivernale (du 1^{er} décembre au 31 mars).

Le **Ministère de la Santé** a conventionné un grand nombre d'activités qui ont trait à des populations cibles présentant des problèmes de santé divers, dont les problèmes psychiques/psychiatriques et les problèmes de dépendance (toxicomanies). Il est évident que parmi ces personnes on trouve également des personnes sans logement voir sans domicile tout comme on peut trouver un pourcentage important de personnes avec des problèmes psychiques/psychiatriques ou des problèmes de dépendance (alcool) parmi les personnes se trouvant en foyer de nuit ou autres services conventionnés par le Ministère de la Famille. A noter que le Ministère de la Santé n'applique pas d'exclusion par rapport aux personnes « sans droits sociaux » qui peuvent accéder aussi bien au Foyer de nuit « Nuetsel » ainsi qu'aux structures de jour conventionnées par le Ministère de la Santé (ToxIn, Stëmm vun der Strooss, Kontakt 28).

Le **Ministère de l'Egalité des Chances** de son côté a passé des conventions avec plusieurs associations en vue de la prise en charge de femmes seules ou avec enfants, sans logement et/ou victimes de violences domestiques.

Trois autres ministères sont également concernés par la problématique des personnes sans domicile respectivement par l'exclusion liée au logement, sans pour autant s'investir véritablement à l'heure actuelle :

Le **Ministère du Logement** met à disposition, par le biais du Fonds de Logement et sur base d'un contrat de bail payant, une centaine de logements sociaux à des ONG pour y loger des personnes sans logement, à condition que les ONG respectives garantissent un suivi régulier de ces personnes.

A noter que le Ministère du Logement participe, avec le Ministère de la Famille, au conventionnement de l'Agence Immobilière Sociale (AIS) et à la Wunnengshëllef dont les activités restent malheureusement limitées au vu d'une contrainte de suivi similaire à celle imposée par le Fonds de Logement aux ONG y adressant des usagers potentiels. A relever également le rôle que joue la Société Nationale des Habitations à Bon Marché en tant que promoteur publique aussi bien au niveau de la vente que de la location de logements : fin 2010, elle gérait un parc locatif de 167 appartements³².

A l'heure actuelle, le **Ministère de l'Intérieur** est impliqué indirectement dans la lutte contre l'exclusion liée au logement. Par ses compétences sur le plan communal, le Ministère de l'Intérieur pourrait, respectivement devrait jouer un rôle moteur en ce qui concerne l'implémentation d'une véritable politique de logement social sur le plan communal. N'est-il pas étrange que le Gouvernement mette en place, par le biais du Ministère de Logement, des possibilités de financement pour la construction de logements collectifs destinés au logement social, mais que pratiquement très peu de communes prennent une initiative dans ce sens ? Les problèmes liés aux rayés d'office ainsi que les domiciliations tombent aussi sous leur champ de compétence (projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques).

Bien que le **Ministère du Travail** ne soit pas directement concerné par l'exclusion liée au logement et le sans-abrisme, il se voit tout de même confronté à bon nombre des personnes concernées dans le cadre de l'Administration de l'Emploi, respectivement les initiatives d'emploi, qui sont supposées occuper des personnes considérées « très loin du marché de l'emploi normal». L'expérience montre cependant que ni l'ADEM et ni les initiatives d'emploi ne prennent vraiment en charge

³² http://www.snhbm.lu/content/pdf/1097613_SNHBM_bilan2009_WEB.pdf

ces personnes et il serait urgent, et le Ministre du Travail l'a mentionné publiquement à plusieurs reprises, que l'occupation de personnes défavorisées « difficiles à placer respectivement très loin du marché de l'emploi » soit un objectif prioritaire les années à venir. A ce constat se greffe le problème des sans abris (non domiciliés) qui n'ont pas le droit de s'inscrire comme demandeur d'emploi à l'ADEM.

2.2. Aux niveaux régional et local

Depuis le 1.1.2011 les dispositions de la nouvelle loi sur l'Aide Sociale (« Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale » et le « Règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18.12.2009 ») sont en vigueur et confèrent un droit à l'aide sociale à « toute personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la législation en vigueur ».

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 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 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 abris 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 abris.

3. La gouvernance de la stratégie nationale

Comme mentionné à plusieurs reprises, il est primordial d'associer à la conception et à l'implémentation d'une stratégie nationale de lutte contre le sans- abris tous les acteurs actuels et futurs, et ceci sur le plan national, régional et local.

D'un autre côté il est également crucial, et la petite taille du Luxembourg permet facilement une telle démarche, d'y associer un maximum de prestataires de service actuels et futurs. Si l'objectif final de cette stratégie est un changement de paradigme de la prise en charge des personnes concernées, avec le but d'implémenter une politique de désinstitutionalisation misant sur une approche de « logement d'abord », les prestataires actuels seront les premiers concernés par tout changement éventuel et devront obligatoirement être associés dès le début.

- Steering Group au sein du MiFa

Pour pouvoir garantir un déroulement ordonné et structuré, respectant les décisions politiques prises, il sera important de mettre en place un organe coordinateur, genre « steering group ». Comme le Ministère de la Famille devra logiquement assumer le rôle de « leader » dans une telle stratégie, vu ses compétences en la matière, ce « steering group », chargé de la définition et de la coordination de la stratégie, devrait se composer idéalement d'un chargé de mission, des fonctionnaires des services du MiFa déjà en charge de la lutte contre l'exclusion du logement et le sans abris, ainsi que de quelques représentants des prestataires de service les plus importants (urgence, transition, longue durée), d'un représentant des offices sociaux et d'un représentant du Syvicol. Pour pouvoir assumer un véritable rôle de « steering group », cet organe ne devrait pas compter plus de 6 à 8 personnes.

- Plateforme des acteurs

Il serait important d'associer les acteurs actuels et futurs aussi bien à la conceptualisation qu'à l'implémentation future d'une telle stratégie nationale. Raison pour laquelle il serait indiqué d'utiliser la plateforme existante dans le cadre de l'objectif pauvreté de la stratégie 2020 éventuellement élargie dans laquelle seraient représentés non seulement les ministères directement concernés (MiFa, MiSa, Min.Logt, Min.Intér, Min.Travail), tous les prestataires de services, le Syvicol, les Offices sociaux, les organes d'études et de statistiques (CEPS, STATEC, CRP Santé) et le Centre informatique de l'Etat.

- Réunions de concertation

Au vu du fait qu'une stratégie nationale de lutte contre le sans abrisisme touchera forcément aux compétences directes ou indirectes d'un grand nombre d'acteurs, il sera sans doute important que le « steering group » se concertent d'une manière plus directe et de façon régulière avec les instances gouvernementales compétentes pour la réalisation de certains éléments de la stratégie. Il faut prévoir dès le début une concertation interministérielle officialisée, tout comme une concertation privilégiée du « steering group » avec les offices sociaux et les communes.

4. Les propositions d'actions concrètes faites par les acteurs consultés

Un questionnaire a été adressé aux acteurs concernés par la lutte contre l'exclusion liée logement et contre le sans-abrisisme ainsi qu'à des représentants de la société civile afin de connaître leurs propositions d'actions concrètes.

Ci-dessous, le résumé des réponses obtenues.

4.1. Les ONGs

- Promouvoir les logements encadrés au niveau communal pour avoir de petites unités de logements décentralisés (collaboration de toutes les communes).
- Favoriser le bail glissant pour les logements mis à disposition par le Fonds du Logement.
- Offrir davantage de logements adéquats à des prix acceptables (surtout pour femmes avec plusieurs enfants).
- Faciliter l'accès des personnes bénéficiaires du RMG au logement en permettant au FNS de verser le loyer directement aux propriétaires (ce qui inciterait plus de propriétaires à louer des appartements à des RMGistes).
- Mise en place de contrats de collaboration entre ONG et les offices sociaux régionaux en vue de l'accompagnement de personnes relogées par les offices sociaux.
- Renforcer les structures d'accueil de jour spécifiques aux types de population et à leurs problèmes.
- Création d'une structure d'accueil de jour avec permission de consommation de boissons alcoolisées.
- Maintenir l'offre en logements d'urgence et augmenter le nombre de logements encadrés/accompagnés (pour personnes « chronifiées » notamment).
- Augmenter l'offre en logements encadrés pour jeunes de moins de 25 ans.
- Mise en place d'infrastructures qui regrouperaient les volets « vie collective » (avec chambres individuelles mais salon, cuisine, etc. en commun) et « vie autonome » (de type « petit appartement avec porte d'entrée individuelle »).
- Donner plus de moyens financiers à l'AIS.
- Promouvoir une meilleure collaboration avec et entre les structures spécifiques au sans-abrisisme.

4.2. EAPN (European Anti Poverty Network) Lëtzebuerg 2010³³

- Allocations de loyer pour remédier aux loyers trop élevés.
- Aide pour le paiement des garanties locatives (les personnes ayant des revenus faibles ne remplissent pas les conditions d'octroi pour une garantie locative via le Ministère du logement).
- Limiter les frais d'agence immobilière et caution de location.

³³ European Anti Poverty Network, 5^e Rencontre participative pour l'inclusion sociale, *Thèmes: Besoins de bases - Accès à la culture* - Revendications passées et futures!, Rapport de la conférence du 16 et 22 mars 2010 à Luxembourg, p.11-12

- Obligation pour les propriétaires de louer leurs biens, ne pas laisser des logements vides alors que des personnes recherchent un logement.
- Possibilité pour les personnes à bas revenu de pouvoir acheter un logement.
- Augmenter les aides étatiques pour l'achat d'un logement pour les personnes avec le salaire social minimum.
- Possibilité d'obtenir un logement social sans suivi social.
- Possibilité d'avoir recours à des microcrédits pour les personnes à bas lors de l'achat d'un logement.
- Fixer un montant maximum pour le prix du loyer par rapport au m² auquel tous les propriétaires doivent se tenir
- Renforcer les fonctions et le fonctionnement des commissions des loyers pour mieux contrôler les propriétaires et la relation qualité/prix des logements.
- Construire de nouveaux logements sociaux
- Lutter contre la discrimination des bénéficiaires du RMG au marché du logement.
- Interdire les expulsions du logement entre septembre et mars comme en France.
- Davantage d'information sur l'Agence immobilière sociale.
- Pas de tutorat automatique parce qu'on a besoin d'une aide au logement.
- Occuper les logements vides du Fond du Logement plus vite.
- L'individualisation du RMG en vue d'éviter de pénaliser des personnes vivant en communauté locative.
- L'Etat doit contrôler régulièrement l'état des logements en location, notamment les chambres au-dessus des cafés.
- La création d'avantages fiscaux pour les propriétaires louant leurs immeubles à des personnes défavorisées.
- La création de logements pour familles nombreuses et une plus grande souplesse dans l'application des règles d'attribution des logements (notamment en matière de chambres et superficie disponibles).
- Les conditions d'attribution des logements communaux doivent être contrôlées plus régulièrement afin que les personnes réellement dans le besoin puissent y accéder.
- Revoir les conditions d'application de la garantie locative.

4.3. Caritas Luxembourg³⁴

- Nécessité de définir une stratégie nationale contre le sans-abrisme avec comme priorités la prévention du sans-abrisme, la promotion de services de qualité pour les sans-abris et l'accès à des logements abordables.
- « Passer de l'utilisation des refuges et des hébergements temporaires à des approches dirigées vers le logement »(les recommandations du jury de la conférence de consensus).
- Une meilleure prise en considération des situations très différentes des bénéficiaires du RMG appelle aussi à l'octroi d'une allocation divisée en trois parties. Une première partie devrait servir à pourvoir aux frais de la vie quotidienne et pourrait se baser sur un panier de consommation, semblable au calcul effectué par le STATEC dans son dernier rapport travail et cohésion sociale 2010, bien que la méthode de calcul doive encore être améliorée. Une deuxième partie serait dédiée à pallier aux frais réels de logement (loyer plus charges ou frais en relation avec l'acquisition), ceci évidemment en deçà de certaines limites. Une troisième partie pourrait être prévue pour des frais non réguliers (par exemple l'achat d'une machine à laver) ou extraordinaires (par exemple en relation avec une maladie ou un besoin spécial).
- D'autres dispositions, entre autres quant à la transition du RMG vers un emploi rémunéré au salaire social minimum par exemple devraient être prévues.

4.4. Wunnéngshëllef asbl

La volonté de briser un héritage social défavorable amène Wunnéngshëllef à se concentrer sur une population de jeunes adultes entre 18 et 26 ans accomplis pour à long terme leur éviter d'être confrontés à l'exclusion sociale et au sens large du sans-abrisme.

Voici quelques incitations en faveur de jeunes en difficulté:

1. Aucun jeune ne devrait dormir dans la rue contre sa propre volonté
2. Aucun jeune ne devrait occuper un hébergement d'urgence plus longtemps que nécessaire
3. Aucun jeune ne devrait rester éternellement dans un logement de transition, lorsque la seule raison n'est que le manque de logements adéquats disponibles
4. Aucun jeune arrivé à sa majorité ne devrait sortir d'une institution sans option de logement
5. Aucun jeune ne devrait quitter un établissement scolaire sans diplôme qualifiant
6. Aucun jeune ne devrait finir « sans-abri » à cause d'une transition vers la vie active et indépendante non réussie

³⁴ Stratégie Europe 2020 – Objectif promouvoir l'inclusion sociale par la réduction de la pauvreté : Propositions de la société civile par rapport au logement

Pour parer à ces éventualités « Wunnéngshëllef » propose la multiplication de « Centres d'Accueil d'Urgence » pour jeunes adultes au niveau communal et intercommunal. Le point 3 de nos incitations implique qu'un plus grand nombre de logements communautaires accompagnés ou d'unités de logement de type « studio supervisé » soient proposés par les communes dans lesquelles les jeunes fréquentent leur lycée. On peut citer un exemple positif : la Commune de Hesperange n'ayant même pas de Lycée dans son territoire met à disposition une maison pour des jeunes en difficulté et offrant un accompagnement personnalisé.

Le travail que « Wunnéngshëllef » accomplit avec des jeunes adultes, prétend à ce que chaque jeune accompagné par son service termine sa scolarité, un diplôme qualifiant en poche, voir même en passant par l'école de la deuxième chance.

Il faudrait, en outre :

- Inciter les communes à proposer un plus grand nombre d'hébergements d'urgence. L'on pourrait imaginer des quotas³⁵ d'hébergements d'urgence proportionnellement à la population résidente d'une commune ou d'un regroupement de plusieurs communes. Un deuxième quota pourrait être imposé à toutes les communes pour la création de logements sociaux et dont le pourcentage équivaldrait à celui des personnes vivant sous le seuil de pauvreté au Luxembourg.
- Exploiter de façon utile les formulaires du recensement fiscal, pour ainsi établir un « cadastre des logements inoccupés », chaque commune devrait constituer un tel registre. Les communes auraient la responsabilité de veiller à ce que chaque logement inoccupé soit reconduit à sa destination d'origine.

La loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation prévoit l'obligation de déclarer les immeubles et parties d'immeubles non-occupés. Cette mesure permet à chaque commune d'agir contre l'inoccupation de logements situés sur son territoire. La législation en matière prévoit une sanction en cas d'inobservation de la loi, une amende de 251 jusqu'à 25000 peut être décidée par le juge. Il ne faut pas de pénurie de logement, locale ou générale, pour que la commune puisse agir! A ce jour, combien de communes appliquent ce dispositif?

- Tout en sachant que toutes les bâtisses recensées ne peuvent être reconduites à des fins d'habitation, dû à leur état grave insalubrité ou tombant en ruine, l'Etat, via les communes, devrait inciter les propriétaires de logements inoccupés, p.ex. par des avantages fiscaux respectivement d'aides ponctuelles, à investir dans leurs bâtisses, pour les rendre habitables. Tout propriétaire voulant recourir aux avantages fiscaux devrait mettre à disposition ces unités à des fins de logements sociaux, pour une période déterminée et moyennant un loyer calculé sur base de la loi modifiée du 25 février 1979.

4.5. La Chambre des Salariés³⁶

- Une révision des primes d'acquisition et de construction du ministère ayant le Logement dans ses attributions. Une adaptation de ces primes s'impose dans la mesure où l'importance relative des subventions d'intérêt diminue en raison des taux d'intérêt très bas à l'heure actuelle.
- Une adaptation des aides en matière de rénovation énergétique en facilitant l'accès des ménages modestes à ces aides.
- L'État ne doit pas privilégier à tout prix l'accès à la propriété. Avec l'augmentation continue des prix des logements, l'accès à la propriété n'est pas forcément synonyme de plus de sécurité, mais plutôt d'endettement à long terme et de fragilisation des ménages.
- Régler davantage le laxisme bancaire ayant provoqué la crise des subprimes aux Etats-Unis, et plus généralement les facilités excessives d'accès aux prêts immobiliers, censées permettre à tout un chacun de devenir propriétaire de son logement.
- Les locataires au Luxembourg sont proportionnellement nettement plus exposés au risque de pauvreté que les propriétaires, puisque, en 2009, seuls deux pays de l'Union européenne des 15 ont des taux de risque de pauvreté

³⁵ Ndlr : l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) en France prévoit, en vue de l'objectif 2020, des quotas de logements sociaux de l'ordre d'au moins 20% pour certaines communes des grandes aires urbaines françaises (communes de plus de 3500 habitants, situées dans une agglomération d'au moins 50 000 habitants), sous peine de se voir infliger une pénalité sous la forme d'un prélèvement sur leurs recettes fiscales. Cette pénalité s'avère tout de même pas très efficace car l'impact désiré est resté minime (pour la période entre 2002 et 2007). Par contre, les communes ne réalisant pas un minimum de constructions fixé par la loi sont soumises à une contribution financière annuelle reversée à un organisme chargé de procéder à des acquisitions foncières et immobilières ou de construire des logements sociaux sous le contrôle du préfet.

³⁶ Stratégie Europe 2020 – Objectif promouvoir l'inclusion sociale par la réduction de la pauvreté : Propositions de la société civile par rapport au logement

des locataires supérieurs à celui du Luxembourg. Alors que, parmi les propriétaires, 9,4% sont exposés à un risque de pauvreté, ce sont 29,9% des locataires qui sont exposés au risque de pauvreté. Les pourcentages respectifs en moyenne européenne (UE15) sont 12,2% et 25,6%.

- Prévoir un certain quota (14,9% le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales) de logements sociaux locatifs répartis uniformément sur toutes les communes du pays.
- Introduire une allocation de logement et une allocation de loyer.
- Mettre en place une politique plus générale en faveur des locataires (et propriétaires) pauvres.

4.6. L'Union des Entreprises du Luxembourg³⁷

- Faire accéder davantage de personnes à des logements à prix abordables.
- L'effort étatique devrait porter davantage vers la construction de logements locatifs sociaux permettant d'héberger à un loyer raisonnable les nombreux ménages, qui à l'heure actuelle sont forcés de se tourner vers des logements de fortune et ce à des prix relativement élevés par rapport à d'autres régions.
- Développer et répandre plus largement les principes de la location-vente et de l'emphytéose.
- Instaurer une allocation logement allouée à toutes les personnes exposées au risque de pauvreté résidant sur le territoire national (qui *pourrait varier en fonction de la situation familiale. Elle devra également être cumulable avec un revenu professionnel de manière à ne pas pénaliser financièrement les personnes qui retrouvent un emploi par rapport à ceux qui n'en occupent pas.*

La proposition de l'UEL est la suivante : Situation de famille

1 adulte seul

2ème adulte dans le foyer

Par enfant dans le foyer

Par personne à charge

Montant de l'allocation logement

150 EUR / mois

50 EUR supplémentaires / mois

50 EUR supplémentaires / mois

50 EUR supplémentaires / mois

- Prendre exemple sur le dispositif de RSA (Revenu de solidarité active) mis en place en France en 2009/2010
- Affecter les recettes de l'impôt de crise (à prolonger au-delà de 2011) à la lutte contre la pauvreté

4.7. La Chambre du Commerce³⁸

La Chambre du Commerce, dans son mensuel « Actualité et tendances » de juin 2011, propose et soulève les points suivants quant au logement au Grand-Duché :

- Assurer la mise en œuvre cohérente et efficace du plan sectoriel dédié au logement, lequel a vocation à promouvoir des constructions plus économes, y compris du point de vue spatial.
- Mettre en œuvre une politique du logement axée sur l'offre plus que sur la demande, afin de garantir un fonctionnement plus efficace du marché immobilier national.
- Saisir l'opportunité de la crise pour apporter des réponses à la crise du logement en réduisant les délais pour les autorisations de construire, respectivement les PAG, les PAP, en facilitant l'accès à la propriété (par exemple en dissociant la propriété de l'immeuble de la propriété du terrain et en donnant à l'acquéreur une option d'achat ultérieure du terrain), en instaurant un mode de financement intermédiaire de terrain et en encourageant le recours à des baux emphytéotiques, et en ramenant les excès du pacte logement (droit de préemption – traitement fiscal des reventes).
- Ouvrir le marché du logement social locatif aux promoteurs privés.

5. Les recommandations du Médiateur en matière de logement d'urgence

Dans sa recommandation du 25.02.2009³⁹, le Médiateur indique avoir été saisi d'un certain nombre de réclamations de la part de personnes se trouvant en état de grande détresse suite à la perte de leur logement et n'obtenant des communes qu'elles habitent aucun abri d'urgence adéquat et il constate que :

³⁷ ibidem

³⁸ Chambre du Commerce, Actualités et tendances, Bulletin économique de la Chambre du Commerce, Priorités de l'économie luxembourgeoise pour la nouvelle législature. Recommandations de la Chambre de Commerce au gouvernement issu des élections législatives du 7 juin 2009, p. 71

³⁹ Ombudsman, RECOMMANDATION N°37-2009 relative à la création de logements d'urgence par les communes, 2 mars 2009, Luxembourg

- « les causes à l'origine de la perte du logement sont diverses,
- incapacité des communes à pouvoir offrir un logement d'urgence à ces personnes,
- sur 94 communes seules 12 communes disposent de logements (au total 94 lits) pouvant accueillir des personnes en situation de détresse,
- d'autres structures sociales offrent quelque 915 places d'hébergement aux personnes sans abri et adultes en détresse,
- cependant un grand nombre de ces structures affichent complet quasiment en permanence,
- on peut estimer que quelque 200 à 250 personnes sont quotidiennement sans abri, s'y'ajoutent plus de 700 personnes hébergées dans des structures sociales gérées par d'autres organismes conventionnés et entre 2.000 et 2.500 personnes logées auprès d'amis, de membres de la famille ou dans d'autres logements précaires et souvent insalubres,
- annuellement quelque 1.000 personnes se retrouvent à la rue pour une ou plusieurs nuits,
- une partie des personnes concernées se sont déjà adressées au Fonds du Logement mais n'ont malheureusement pas trouvé de logement adéquat en temps utile,
- aux termes de l'article 26 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation « *Les administrations communales ont la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune.* »
- beaucoup de communes ne sont cependant pas armées pour faire face à des situations d'urgence,
- aucune sanction n'est actuellement prévue à l'encontre des communes qui ne viennent pas en aide à ces personnes,
- il est toutefois important que toutes les communes s'investissent dans la création de logements d'urgence et y soient encouragées par l'Etat,
- le nombre de logements nécessaires pour faire face à des situations d'urgence serait de l'ordre d'au moins 3 logements pour 6.000 habitants,
- les communes ne sauraient plus se soustraire à leurs responsabilités,
- ces structures pourraient s'organiser à un niveau intercommunal pour les communes n'atteignant pas les 6.000 habitants,
- certaines communes sont confrontées au fait que des personnes auxquelles de tels logements ont été mis à disposition y demeurent pendant quelques années,
- il est dès lors particulièrement difficile aux communes de libérer ces logements,
- il importe que ces structures d'accueil ne constituent qu'une solution transitoire et à court terme,
- ces structures ne devraient être dotées que de logements d'un confort élémentaire,
- il doit être impérativement établi que ces logements constituent une solution temporaire et que les dispositions de la loi du 21 septembre 2006 relative au bail d'habitation ne sont pas applicables à la relation entre la personne ainsi logée et la commune,
- il importe également qu'au sein de ces structures, les personnes en détresse soient dûment suivies et encadrées,
- il serait opportun que les personnes ainsi recueillies soient dirigées vers l'Agence immobilière sociale et qu'un accompagnement ultérieur puisse ainsi leur être proposé pour trouver une solution définitive et un logement adapté à leurs besoins, que ce soit sur le marché privé ou en collaboration avec les communes ou le Fonds du Logement,
- il est impérieux d'envisager la création de tels logements d'urgence dont la gestion devrait être attribuée aux offices sociaux des communes, »

et il recommande

- « au Gouvernement de promouvoir la création de logements d'urgence au niveau communal ou intercommunal et
- aux communes de constituer une réserve suffisante de logements d'urgence dotés d'un confort minimal permettant d'accueillir de manière temporaire des personnes se retrouvant à la rue du fait de la perte de leur logement. »

E. Conclusion

La stratégie nationale se devra donc d'englober aussi bien la prévention que l'élimination de l'exclusion liée au logement et au sans-abrisme.

Il s'agira avant tout d'aider les personnes sans-abri à trouver un nouveau chez soi et d'aider les autres populations à ne pas tomber dans le sans-abrisme en leur permettant de rester dans leur habitation ou de trouver des alternatives adéquates.

Il faudra donc mettre en place des mesures qui prennent en charge et visent les différents types de population repris dans la typologie ETHOS préconisée et qui se focalisent sur trois types de politiques et d'actions :

- approche dite « sociale » focalisée sur les sans-abris et les sans-logements
- approche dite « de logement » focalisée sur les populations fragiles face à des logements précaires et inadéquats
- approche dite « de prévention » focalisée sur les populations qui risquent de se retrouver à la rue ou dans un logement inapproprié

Il importera de faire la distinction entre les différents types de populations qui sont déjà ou qui risquent pour une raison ou une autre d'être confrontées à l'exclusion liée au logement. En opérant une distinction entre ces types de personnes (avec leurs problèmes respectifs), il s'agira également de trouver des réponses diverses et des mesures adaptées aux problèmes rencontrés.

Il s'agira de comprendre que les concernés ont besoin :

- d'un accès facilité à un logement subventionné, adéquat, durable, écologique et abordable
- des solutions adaptées à leurs besoins spécifiques
- un éventuel (si besoin) accompagnement à court, à moyen ou à long terme

Les objectifs de la stratégie nationale seront donc de :

- de mettre en place des projets-pilotes pour certaines populations cibles (exemple des sans abris âgés longue durée)
- de prévoir des unités de logements individuels et/ou communautaires avec un encadrement spécialisé et un accompagnement éducatif, psychologique et social adapté aux besoins individuels (femme avec enfants, jeunes, sans-abris âgés chronifiés, sans-abris malades mentaux, toxicomanie, alcoolisme...)
- de permettre aux usagers de logements pérennes une participation sociale à travers des activités favorisant une amélioration de leur qualité de vie, un renforcement de leurs compétences psychiques et sociales afin de pouvoir organiser leur vie quotidienne de façon autonome : participation et empowerment
- promouvoir la qualité des services sociaux amenés à travailler avec les concernés

Le modèle du « logement d'abord » qui sera à la base de la stratégie nationale contre le sans-abrisme visera :

- une « désinstitutionnalisation » de l'aide apportée aux concernés, c'est-à-dire l'aide sera de moins en moins dispensée dans les grandes institutions, mais se focalisera sur l'encadrement flexible dans l'habitat, le logement individuel ou communautaire des concernés, renforçant ainsi les moyens d'intervention en milieu ouvert.
- une « décentralisation » des diverses structures d'accueil/ de logement, c'est-à-dire il faudra veiller à une répartition géographique plus appropriée de ces structures et des services de support et d'aide aux concernés dans d'autres communes et offices sociaux régionaux, et donc promouvoir une implémentation à l'échelle nationale et régionale.

Ce modèle pourrait en partie s'inspirer du projet LEA⁴⁰ (Logements Encadrés et Accompagnés de Caritas Accueil et Solidarité asbl) et être adapté au concept de « logement d'abord » qui préconise l'accès à un logement adapté aux besoins et possibilités de la personne. Autour de ce logement unique, on pourrait s'imaginer des services qui encadrent et accompagnent la personne, le tout géré et coordonné par un travailleur social « case manager ». Il s'agirait de limiter physiquement les mutations de logement (déménagements répétitifs), en maintenant la personne dans son logement initialement attribué (après une période d'urgence-transitoire bien limitée dans un foyer d'urgence), tout en permettant son encadrement et son accompagnement et cela à chaque étape de son parcours⁴¹.

Il s'agira ainsi de permettre aux personnes accueillies dans un hébergement d'urgence d'y rester jusqu'à ce qu'il leur soit proposé une place en hébergement stable ou un logement adapté à leur situation. Pour cela il faudrait insister d'avantage sur :

- l'augmentation nationale du nombre de logements sociaux à construire afin de rééquilibrer l'offre au profit des logements « sociaux »
- l'augmentation d'hébergements d'urgence et d'hébergements de stabilisation et de réinsertion sociale
- le renforcement des obligations aux communes en matière de création de places d'hébergement d'urgence et de logements sociaux

Globalement, la stratégie nationale devra reposer sur la création d'un véritable parcours vers l'accès au logement (en tant que locataire ou propriétaire). Les personnes en capacité d'accéder au logement autonome devront être immédiatement orientées vers cette solution finale. Pour les autres, le logement accompagné, devra être la norme. 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.

Entretiens menés par M. Christian Jung

- 4 juillet 2011 : M. René Kneip, Président FEANTSA asbl et Directeur de Caritas Accueil et Solidarité asbl, Kopstal
- 4 juillet 2011 : Service Psycho-Socio-Educatif du Centre Pénitentiaire de Luxembourg, Schrassig
- 12 juillet 2011 : M. Constant Kiffer, Conseiller de Direction 1^{re} classe au Ministère du Logement, Luxembourg
- 26 juillet 2011 : M. Emmanuel Cornelius, Mme. Maureen Lanners , M. Bruno Martins, Abrisud, Ville d'Esch/Alzette
- 01 août 2011 : M. Gilles Rod, Directeur du Comité National de Défense Sociale, CNDS asbl, Heisdorf
- 5 septembre 2011 : entretiens avec des concerné-e-s au Foyer Ulysse, Luxembourg
- 19 septembre 2011 : Mme. Paula Gomes, Défi Job asbl, Givenich
- 26 septembre 2011 : Mme. Claude Consdorf, Stëmm vun der Strooss, Luxembourg
- 28 novembre 2011 : Mme Anouck Speltz, Service du Logement, Ville de Luxembourg
- 29 novembre 2011 : Mme. Mireille Colbach-Cruchten et M. Laurent Deville, SYVICOL

Bibliographie

- CEPS/INSTEAD, *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*, Etude réalisée pour le compte du Ministère de la Famille et de l'Intégration du Grand-Duché de Luxembourg, février 2007
- CEPS/INSTEAD, *Vivre au Luxembourg – Endettement, risque de surendettement et exclusion financière*, PSELL-3/2008, N°67, septembre 2010
- CEPS/INSTEAD, *Vivre au Luxembourg – Les conditions de logement des ménages à bas revenus*, PSELL-3/2004, N°23, mai 2006
- Chambre des Députés : Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances et Commission du Logement, Procès-verbal de la réunion du 14 octobre 2010
- Chambre des Salariés, *Econews* N°5/2011, 16 mai 2011
- Chambre des Salariés Luxembourg, *Pauvreté monétaire, inégalités et conditions de vie au Luxembourg*, Dialogue analyse, N°1, juin 2010

⁴⁰ Dondelinger A., *Le logement encadré et accompagné comme moyen d'action et méthode de travail favorisant l'inclusion des personnes vulnérables*, Formation managériale pour le secteur d'aide et de soins et du secteur social, Caritas Accueil et Solidarité asbl, août 2008, Luxembourg, p.15

⁴¹ Le mot « étape » est plutôt à lire comme une étape existentielle dans le parcours psycho-émotionnel et socio-économique d'une personne.

- Chambre des Salariés, *Stratégie Europe 2020 – Objectif promouvoir l'inclusion sociale par la réduction de la pauvreté, Mesures prioritaires proposées par la Chambre des salariés pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale pour les années post 2010*
- Chambre du Commerce, *Actualités et tendances, Bulletin économique de la Chambre du Commerce, Priorités de l'économie luxembourgeoise pour la nouvelle législature*, Recommandations de la Chambre de Commerce au gouvernement issu des élections législatives du 7 juin 2009
- Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme organisée à Bruxelles les 9 et 10 décembre 2010, FEANTSA
- Dondelinger, A., *Le logement encadré et accompagné comme moyen d'action et méthode de travail favorisant l'inclusion des personnes vulnérables*, Formation managériale pour le secteur d'aide et de soins et du secteur social, Caritas Accueil et Solidarité asbl, août 2008, Luxembourg
- ETHOS – Typologie européenne de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement, in *Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe : les enseignements de la recherche*, Volker Busch-Geertsema, William Edgar, Eoin O'Sullivan, Nicholas Pleace, Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme, 9 - 10 décembre 2010
- European Anti Poverty Network, 5^e Rencontre participative pour l'inclusion sociale, *Thèmes: Besoins de bases - Accès à la culture –Housing Europe 2007*, CECODHAS
- European Anti Poverty Network, 5^e Rencontre participative pour l'inclusion sociale, *Thèmes: Besoins de bases - Accès à la culture - Revendications passées et futures!*, Rapport de la conférence du 16 et 22 mars 2010 à Luxembourg
- FEANTSA, *Mettre un terme au sans-abrisme : Un manuel pour les décideurs politiques*, Bruxelles, 2010
- Forum für Politik, Gesellschaft und Kultur, *Reiches Land – armes Land*, Nr. 300, Oktober 2010, Luxembourg
- Kneip, R., Luxembourg - Rapport national 2008: Le logement et l'exclusion liée au logement, FEANTSA, août 2008
- La Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme: Résumé des recommandations politiques, Bruxelles 9-10 décembre 2010, sur La Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme: Résumé des recommandations politiques, Bruxelles, 9 et 10 décembre 2010
- Le petit Robert – Dictionnaire de la langue française, 1992
- Les sept domaines théoriques de l'absence de chez-soi, Annexe 1, in *Accès au Logement des groupes vulnérables, Rapport et lignes directrices présentées par le Groupe de spécialistes sur la contribution des politiques du logement à la cohésion sociale*, Conseil de l'Europe, mai 2008
- Ministère de l'Égalité des Chances, *Rapport d'activités 2010*, Luxembourg
- Ministère de la Famille et de l'Intégration, *Rapport d'activités 2010*, mars 2011, Luxembourg
- Ministère de la Famille et de l'Intégration, *Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg*, Luxembourg, 2010
- Ministère de la Santé, *Rapport d'activités 2010*, Luxembourg
- Ministère du Logement, *Rapport d'activités 2010*, juin 2011, Luxembourg
- Observatoire de l'Habitat, *Evolution du poids des remboursements d'emprunt et des loyers dans le revenu des ménages entre 1996 et 2006*, note N°10, juin 2008
- Ombudsman, RECOMMANDATION N°37-2009 relative à la création de logements d'urgence par les communes, 2 mars 2009
- Osier, G., *Regards sur le coût du logement*, in STATEC – Regards 15/2010, novembre 2010
- Osier, G., et Zahlen, P., *Regards sur les familles monoparentaux*, in STATEC – Regards 16/2011, juin 2011
- Règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Texte coordonné du 6 avril 2009 (Annexe 2)
- STATEC Luxembourg, Indicateurs rapides – Indice des prix à la consommation national (IPCN), édition du 6 juillet 2011, in *Savoir pour Agir*, juillet 2011
- STATEC, *Cahier Economique 2011, Rapport travail et cohésion sociale*, N°112, Luxembourg
- Statnews N°45/2010, *Le taux de risque de pauvreté*, STATEC, 15 octobre 2010
- *Stratégie Europe 2020 – Objectif promouvoir l'inclusion sociale par la réduction de la pauvreté : Propositions de la société civile par rapport au logement*
- Thelen L., *L'exil de soi. Sans-abri d'ici et d'ailleurs*, Facultés universitaires Saint-Louis Coll. "Travaux et Recherches", 320 pages, 2006
- Zahlen, P., *Regards sur les difficultés économiques des ménages*, in STATEC - Regards 15/2011, mai 2011
- Zahlen, P., *Regards sur le nouvel indicateur de pauvreté et d'exclusion UE-2020*, in STATEC –Regards 3/2011, février 2011

Sites Internet

- <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st06/st06500.fr10.pdf>
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=fr&eventsId=315&furtherEvents=yes>
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tps00002&plugin=1>
- http://observatoire.ceps.lu/pdfs/Bulletin_location201101courant.pdf
- http://observatoire.ceps.lu/pdfs/Prix_Vente_Appartements_2011T2.pdf
- http://observatoire.ceps.lu/potentiel_foncier_proprio.cfm?pageKw=potentiel_foncier_proprio
- <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st06/st06500.fr10.pdf>
- http://www.etopia.be/IMG/pdf/Thelen_note_de_lecture.pdf
- http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Outcomes/2011_03_10_FINAL_report_jury_recommendations_FR.pdf
- http://www.feantsa.org/files/Housing_Annual_Theme/National_Reports/Luxembourg_logement_exclusion_2008_FR.pdf
- http://www.labelsocial.be/sites/default/files/doc/116829%20POD%20BROCH%20homelessnes%20FR_v2.pdf
- <http://www.larousse.fr/>
- <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2004/0141/a141.pdf#page=2>
- <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0175/a175.pdf#page=2>
- http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/Page_de_garde.pdf
- http://www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/1166116198_DPDEF_14_12.pdf
- http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/rgd_criteres_de_location_salubrite1.pdf
- <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2011/05/20110503/20110503.pdf>
- <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2010/10/20101026/20101026.pdf>
- http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=2117&IF_Language=fra&MainTheme=3&FldrName=1&RFPath=29
- http://www.snhbm.lu/content/pdf/1097613_SNHBM_bilan2009_WEB.pdf