



Coopération et travail en réseau pour lutter contre le sans-abrisme

LUXEMBOURG

1) Organisation de la lutte contre le sans-abrisme au Luxembourg

1a) Autorités publiques ayant un rôle dans la lutte contre le sans-abrisme

Au niveau national : Ministère de la Famille

Depuis la mise en place des premiers services pour sans-abris (ouverture du premier et unique foyer de nuit en 1984 à Luxembourg-Ville), le Ministère de la Famille a joué un rôle important dans le contexte de la lutte contre le sans-abrisme. Vu la petite superficie du pays, la politique nationale menée par le Ministère de la Famille s'est traduit par le biais de conventions signés avec des gestionnaires privés (associations sans but lucratifs) en vue de la création respectivement du fonctionnement de structures agissant en même temps sur le plan local et sur le plan national.

Jusqu'en 1998, avant la mise en vigueur de la loi ASFT (Action Socio-Familiale et Thérapeutique), l'implication du Ministère de la Famille allait jusqu'à la participation à la gestion journalière des structures mises en place, ceci dans le cadre d'un comité de gérance composé par des représentants du Ministère, des représentants du gestionnaire et un représentant du personnel. En d'autres termes, les représentants du Ministère agissaient en co-gestionnaires et étaient souvent un des éléments moteurs dans la mise en place et l'organisation de structures et services en faveur de personnes sans abris.

Bien que la loi ASFT aie apporté un changement dans la philosophie inhérente au système de conventionnement, renforçant le droit d'initiative et la responsabilisation des ONG et conférant aux fonctionnaires d'avantage un rôle de contrôleur qu'un rôle de co-gestionnaire, l'actuel mode de financement des structures conventionnées (voir ci-dessous) ne joue guère en faveur d'une autonomisation et d'une responsabilisation accrue des gestionnaires privés.

Au niveau local : les communes

Bien que la loi du 18 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement de la bienfaisance, qui est toujours en vigueur et sur laquelle repose encore aujourd'hui l'organisation de l'aide sociale communale au Luxembourg, prévoit dans son article 21 « l'application de divers moyens au soulagement des pauvres » (p.ex. établissements de chauffoirs publics ; établissement de maisons ou ateliers

de travail, d'ouvrirs pour les indigents ; magasin d'approvisionnement et vente à prix réduits des denrées de première nécessité...), peu de communes ont investi dans de tels structures, et ce n'est qu'à partir de l'introduction de la loi sur le Revenu Minimum Garanti (RMG) en 1986, que les communes se sont impliqués d'avantage, principalement dans le contexte de la « mise au travail » des bénéficiaires d'un complément RMG.

La Commune de Luxembourg-Ville était la seule qui, pendant une dizaine d'années (dans les années 90 du dernier siècle), faisait fonctionner un foyer pour sans-abris, avec une capacité d'une quinzaine de places. Celui-ci a fermé ses portes au début de l'an 2000, le lendemain de l'ouverture du nouveau foyer de nuit pour sans abris de l'asbl Caritas Accueil et Solidarité, conventionné par le Ministère de la Famille. Avec ses 64 lits, ce foyer de nuit, situé non loin de la Gare à Luxembourg-Ville, est la seule structure de logement pour personnes sans abris au Grand-Duché de Luxembourg. A noter cependant que la Ville de Luxembourg et l'asbl Caritas Accueil et Solidarité ont signé en 2002 une convention sur la création d'un service « Streetwork » qui, depuis le début, a été intégré dans le Centre Accueil et Solidarité abritant déjà le foyer de nuit et le centre de jour pour personnes sans abris de cette ONG.

1b) Financement du secteur de lutte contre le sans-abrisme.

Depuis les années 70 du 20^{ème} siècle, l'Etat luxembourgeois s'est d'avantage investi dans le domaine social au Luxembourg qui, jusque là, reposait en grande partie sur des structures mises en place notamment par les congrégations religieuses. C'est dans le domaine des foyers pour enfants et adolescents que le système dit de « conventionnement » a été appliqué pour la première fois. A côté du principe de la « co-gestion » décrit déjà plus haut, ces conventions reposent sur le principe de la « Fehlbedarfsfinanzierung » qui implique que toutes les dépenses encourues durant une année sont en principe prises en charge par l'Etat (Ministère de la Famille, principalement). Suite à la clôture des comptes annuels des ONG, un décompte des recettes et des dépenses est réalisé, et le solde des frais non couvertes est pris en charge par l'Etat.

Pour le calcul des budgets, le système du conventionnement repose sur la notion de « lits » (pour des structures d'hébergement) ou sur la notion de « chaises » (pour des structures de jour). Lors de la signature de la convention, les parties conviennent du nombre de lits/chaises, auxquels sont appliqués des moyens financiers fixes ainsi que des moyens financiers variant en fonction du taux d'occupation effectif. A côté des frais de fonctionnement, la convention prévoit également des frais de personnel qui sont calculées sur la base des postes conventionnés. Depuis 1999, la définition ainsi que le niveau de la rémunération de ces postes reposent sur une convention collective dite SAS (Secteur d'Aide et de Soins) signée entre les diverses ententes d'employeurs du secteur et les syndicats les plus représentatifs. Se basant sur les budgets prévisionnels ainsi établis, l'Etat fait des avances périodiques (trimestrielles ou semestrielles) aux ONG pour le fonctionnement des structures et services ainsi conventionnés.

Le système du conventionnement est également appliqué aux structures oeuvrant dans le secteur du sans-abrisme et des secteurs tangents comme p.ex. les

structures pour toxicomanes (centres de jour et logements post-thérapeutiques) et les structures post-thérapeutiques en psychiatrie. Depuis le vote de la loi ASFT (voir plus haut) le système du conventionnement est en passe de transformation, et le mode de financement appliqué depuis plus de 25 ans mis en question. Diverses propositions sont en discussion allant d'un financement par subsides se basant sur la définition de prestations jusqu'au maintien du système actuel, en passant par des modalités de financement mixtes prévoyant des enveloppes pour le financement du personnel et un financement des frais de fonctionnement basé sur les prestations réalisées.

1c) Coopération entre le secteur du sans-abrisme et les autorités publiques.

Comme décrit ci-dessus, la coopération entre le secteur du sans-abrisme et les autorités publiques est très intense, notamment avec l'Etat (Ministère de la Famille principalement). Vu la très petite surface du territoire du pays, les structures financées par le Ministère de la Famille s'adressent toujours à l'entièreté de la population et sont donc ouvertes à toutes les personnes résidant légalement dans le pays. Ainsi le seul foyer de nuit pour personnes sans abris reçoit des personnes venant de tous les coins du pays et même au-delà (pays frontaliers, immigrés, demandeurs d'asile).

Avec le vote de la loi ASFT (1998), dont les répercussions sur le terrain sont progressives (les parties impliquées disposaient d'une période transitoire de 5 ans pour se conformer à la loi avec, comme date limite, le 24.09.2003), la base légale de la collaboration entre les parties a changé fondamentalement. Partant d'un rôle de co-gestionnaire du secteur dit conventionné, l'implication de l'Etat devrait se traduire à l'avenir d'avantage par un rôle de régulateur, définissant les règles et critères à appliquer, et de contrôleur vérifiant si ces règles et critères sont effectivement respectés. Trois éléments clés de la loi ASFT soulignent bien le changement des modalités de coopération voulu par le législateur :

- Remplacement du comité de gérance, investi de la responsabilité de la gestion journalière des structures et dans lequel le fonctionnaire représentant le Ministre jouait un rôle très actif, par une plate-forme de collaboration réunissant uniquement des représentants du Ministère et ceux du gestionnaire (le personnel des structures n'est plus représenté). Les missions de cette plateforme touchent aux grands principes de fonctionnement des structures (population-cible, prestations, clé de personnel, orientations générales) et le rôle du gestionnaire consiste en la mise en pratique de ces principes.
- Toute structure oeuvrant sur le terrain doit disposer d'un agrément, accordé et surveillé par le Ministre compétent. Pour les structures s'adressant aux sans abris, le Ministère de la Famille est en charge de cette mission.
- Pour le domaine du sans-abrisme, ces deux missions sont actuellement assumées par un même fonctionnaire qui, pour le volet coercitif de sa mission est maintenant investi des pouvoirs d'un policier judiciaire.

Bien qu'à première vue ceci laisserait entrevoir des difficultés accrues au niveau de la coopération entre le secteur du sans-abrisme et les autorités publiques compétentes, il est un fait que les modalités pratiques de cette coopération sont

restées plus ou moins identiques, d'autant plus que les quelques personnes en charge des diverses missions, aussi bien du côté de l'Etat que du côté des gestionnaires privés, n'ont guère changé. Ceci n'empêche que la mise en pratique progressive de la loi ASFT devrait, à moyen terme, conduire à une plus grande autonomie des gestionnaires privés, à condition que les modalités de financement du secteur soit adaptée en conséquence.

2) Coopération et travail en réseau entre les différents secteurs d'offre de services et exemples de bonnes pratiques

2a) Coopération et travail en réseau afin de garantir l'accès au logement

Au Luxembourg il existe 2 grands organismes qui s'occupent exclusivement de l'accès au logement, le Fonds pour le Logement à coût modéré et l'association « Wunnengshëllef ». A côté de ces deux, il existe d'autres organismes, tel la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, l'association « Ënnerdaach » ou l'association « Wunnraum fir Studenten », qui offrent un certain nombre de logements, également à des personnes moins fortunées, mais leur coopération avec les structures s'occupant de personnes sans abris reste tout de même minime.

Le Fonds pour le Logement à coût modéré, établissement public dont le président est également conseiller de gouvernement auprès du Ministre du Logement, est le plus grand promoteur du pays. Dans le cadre du 7^{ème} programme de construction d'ensembles, le Fonds a construit 5.243 logements, dont 2.487 étaient destinées à la location. Le 8^{ème} programme, qui vient de commencer, prévoit la construction de 4.125 logements, dont 1.698 sont destinées à la location. Au total, le Fonds de Logement aura ainsi réalisé la construction de plus ou moins 4.200 logements locatifs sur une période de plus ou moins 10 ans. Disposant donc d'un parc de logements importants, le Fonds de Logement s'adresse à toutes les personnes à faibles revenus, que ce soit pour l'acquisition d'un logement ou la location.

En théorie, toute personne sans-abris et disposant d'un revenu régulier, p.ex. le Revenu Minimum Garanti, peut introduire une demande pour un logement auprès du Fonds du Logement, et en cas d'acceptation, le loyer demandé sera adapté à sa situation de revenu. Malheureusement, et bien que le Fonds aie constamment augmenté son activité de construction ces dernières années, la liste d'attente reste très longue, tout comme les délais qui en découlent. En outre, le Fonds ne dispose pas du personnel nécessaire pour l'encadrement de personnes ayant des difficultés multiples tels les sans-abris.

Pour contourner ces difficultés, un certain nombre d'associations du secteur conventionné, dont également les associations s'occupant de personnes sans abris ou similaires (p.ex. toxicomanes), ont passé des conventions avec le Fonds, en vue de la mise à disposition de logements pour pouvoir y héberger leurs clients. Cette mise à disposition est liée à deux conditions : Le Fonds de Logement dispose d'un droit de refus à l'admission et l'association doit garantir un suivi régulier de la personne hébergée. En cas de problème grave, l'association doit assurer le relogement de la personne concernée. Cette pratique a porté ces fruits ces dernières années, et actuellement le Fonds du Logement est disposé à multiplier

ces expériences et à mettre à disposition d'avantage de logements au secteur du sans-abrisme. Malheureusement le manque de personnel d'encadrement empêche les associations de pouvoir recourir d'avantage à de telles solutions.

Un problème similaire se pose au niveau de la coopération avec l'association « Wunnengshëllef » qui dispose d'un parc de +- 120 logements, réservés à la population de ces 25 associations-membres. En fait « Wunnengshëllef » est un réseau crée par des ONG du secteur social dans le but d'acquérir des logements sur le marché privé, principalement par la location. Le staff de la « Wunnengshëllef » s'occupe de la logistique, et les associations-membres prennent en charge l'encadrement et le suivi des utilisateurs. Grâce à une convention passée avec le Ministère de la Famille, « Wunnengshëllef » dispose également de moyens financiers pour accorder des aides aux logements et réduire ainsi la charge du loyer pour les utilisateurs. Malheureusement, tout comme pour la coopération avec le Fonds du Logement, les associations ne disposent pas du personnel nécessaire pour pouvoir garantir un encadrement de qualité pour un nombre toujours croissant d'utilisateurs.

Dans ce contexte, et pour pouvoir multiplier les mises à disposition de logement accessibles à des personnes défavorisées, aussi bien d'un point de vue financier que d'un point de vue de leurs capacités à pouvoir mener une vie tout à fait autonome, la question de l'encadrement de ces personnes est posée. Un renforcement à outrance du personnel des structures fixes, tels le foyer de nuit pour personnes sans abris, afin de pouvoir assumer en prolongement de leur mission initiale une mission de suiveur pour ces personnes une fois réintégrée dans un milieu social normal, semble peu indiqué. Une solution pourrait être la création, soit auprès de « Wunnengshëllef » soit auprès d'un nouveau réseau de coopération, d'une équipe multidisciplinaire assurant l'encadrement de telles personnes.

A côté des ces coopérations formelles, un réseau de coopération plus informelle s'est constitué depuis 2001 dans le contexte de l'élaboration du premier PANinclusion, sur initiative du représentant luxembourgeois de la FEANTSA et en collaboration étroite avec l'association « Wunnengshëllef ».: **La plateforme pour l'accès au logement de personnes défavorisées.** Une trentaine d'associations et d'organismes, y inclus les divers promoteurs de logements sociaux, se sont réunis régulièrement afin d'élaborer un recueil de mesures favorisant l'accès au logement de personnes défavorisées. A deux reprises cette plateforme était à l'origine d'un certain nombre de mesures qui ont partiellement été insérées aux PANinclusions respectifs. A l'avenir cette plateforme a l'intention de suivre de très près voir de collaborer étroitement avec les autorités publiques pour le mise en pratique de ces diverses mesures et pour en évaluer leur impact

Mesures proposées par la plateforme pour promouvoir l'accès au logement

- construction massive de logements sociaux locatifs et à loyers modestes par le Fonds de Logement, les communes et les sociétés et associations privées en recourant, le cas échéant, au bail emphythéotique.
- implantation de petites structures d'urgence (foyers de nuit, centres de jour) pour personnes défavorisées (sans-abris, toxicomanes) dans diverses

régions du Grand-Duché, et notamment les grandes communes (plus de 7.500 habitants) du Sud du pays

- répondre aux besoins spécifiques en logements des jeunes de 16 à 25 ans, des personnes handicapées physiques et psychiques et des personnes en situation particulièrement difficiles (toxicomanes, sans abris, ex-détenus)
 - en réservant, p.ex. auprès du Fonds de Logement ou auprès des services de logements communaux, un certain nombre de logements pour ces catégories de personnes
 - en donnant aux associations qui le désirent les moyens financiers nécessaires pour construire respectivement louer des logements communautaires et individuels
 - et en organisation l'encadrement de ces logements avec le milieu scolaire (SPOS), les services sociaux locaux et les associations privées
- création, sur initiative du Ministère de la Famille, de la Jeunesse et de la Solidarité Sociale, et en collaboration avec des ONG respectivement des mouvements de Jeunesse, de structures de logement du type « Jugendhotel », implantées de façon décentralisée à travers le pays et où le séjour est de courte durée
- création, par des ONG et en collaboration étroite avec l'association des agents immobiliers, d'une ou de plusieurs « agences immobilières sociales » dans le but de rapprocher l'offre et la demande de logements accessibles à des personnes défavorisées et / ou à faible revenu

2b) Coopération et travail en réseau afin de garantir l'accès à la Santé.

Dans le contexte de l'accès à la Santé, il n'existe pas de réseau de coopération formelle pour la prise en charge de personnes sans-abris. Ceci ne veut cependant pas dire qu'il n'y aurait pas de coopération avec les acteurs du domaine de la Santé, notamment le secteur de la psychiatrie, bien au contraire. Etant donné que les structures en matière de psychiatrie sont assez peu nombreuses, la collaboration avec le secteur du sans-abrisme est pratiquement quotidienne. Des liens établis entre les divers services et les diverses personnes clés (médecins, assistants sociaux, psychologues etc), parfois depuis de longues années, favorisent une bonne coopération.

Le problème principal réside surtout au niveau de la pénurie de ces structures, et notamment les structures pouvant assurer l'accès au logement et l'encadrement de personnes nécessitant une prise en charge psychiatrique ambulatoire mais disposant d'une autonomie suffisante pour pouvoir s'insérer dans un milieu de vie normal, donc non institutionnel. Cette problématique existe non seulement pour les personnes souffrant de problèmes psychiatriques, mais également pour les personnes souffrant de problèmes de dépendance (alcool, drogues, médicaments) et ayant achevé avec succès une désintoxication suivie d'une thérapie. Ces dernières années quelques rares projets d'appartements thérapeutiques ont été lancés, mais leur nombre est encore de loin inférieur à la demande, laquelle ne cesse de croître.

L'influence de cette situation sur les quelques structures pour personnes sans-abris est dramatique. Un nombre croissant de personnes dites chronifiées bloquent de

plus en plus les quelques lits disponibles dans le seul foyer de nuit. La création de structures de logement spécifiques pour des personnes toxicomanes est une revendication commune du secteur du sans-abrisme et du secteur spécialisé dans les dépendances.

Dans ce contexte, la plateforme pour l'accès au logement de personnes défavorisées a également proposé un certain nombre de mesures à insérer dans le PANinclusion 2 :

- définition et reconnaissance officielle par le Ministère de la Santé et l'Union des Caisses de Maladie du statut d'handicapé psychique (= malade chronique suite à des déficits psychiques/psychiatriques et ne pouvant vivre d'une façon autonome et indépendante), et extension en conséquence des critères de l'assurance-dépendance et des actes de soutien nécessaires
- création, par des cliniques psychiatriques respectivement des ONG spécialisées, d'un ou de plusieurs services psychiatriques ambulants respectivement d'équipes multi-disciplinaires incluant des professionnels du domaine psychiatrique pour encadrer des personnes souffrant de problèmes psychiatriques mais apte à vivre dans des logements encadrés individuels ou communautaires
- création, par des ONG spécialisés et avec l'aide financière de l'Etat, de structures communautaires extra-hospitalières encadrées pour des personnes souffrant de problèmes psychiatriques et ne pouvant pas vivre d'une façon autonome

2c) Coopération et travail en réseau afin de garantir l'accès à l'emploi

En 2001, un bon exemple de travail en réseau en vue de l'accès à l'emploi de personnes particulièrement défavorisées a été initié au Luxembourg.

Un **projet EQUAL** réunit un partenariat d'associations et d'organismes oeuvrant chacun dans un domaine bien spécifique de l'accès à l'emploi :

- Trois associations sans but lucratifs ont comme objet la prise en charge d'une catégorie bien définie de personnes défavorisées : Caritas Accueil et Solidarité asbl s'occupe principalement de personnes sans abris, Centre Emmanuel asbl s'occupe de toxicomanes et Diskus asbl s'occupe d'ex-détenus.
- Deux associations travaillent plus spécifiquement dans le domaine des services de proximité et de l'économie sociale : Pro-Actif asbl est surtout active dans les régions du Sud et du Centre du pays, tandis que Forum pour l'emploi asbl concentre ses activités essentiellement dans le Nord du pays. Le cinquième partenaire du PDD (partenariat de développement) est l'administration de l'emploi (ADEM) qui, en tant qu'administration publique, détient le monopole du placement des chômeurs dans les entreprises privées et publiques.

L'objectif du PDD est la mise en place d'un réseau de prise en charge pour des personnes très éloignées du marché de l'emploi permettant la réalisation d'un

projet d'insertion sociale individualisé basé sur les compétences effectives de la personne. A cet effet, le PDD est en train de développer et de mettre en pratique des instruments divers tels un bilan des compétences psycho-sociales et professionnelles, une banque de données commune reprenant les caractéristiques principales des usagers, des activités de ressourcement (« empowerment ») permettant l'amélioration progressive des compétences psycho-sociales et professionnelles des usagers et une formation pour les professionnels assurant l'encadrement des usagers dans des ateliers et sur des chantiers.

Tout comme en matière d'accès à la Santé, il existe également un **grand nombre de liens plus informels** du secteur du sans-abrisme avec les divers acteurs du domaine de l'accès à l'emploi. Des contacts réguliers existent entre les placeurs de l'ADEM (Administration de l'Emploi) et le personnel des structures s'occupant de personnes sans-abris. Malheureusement les offres d'emploi accessibles à de telles personnes sont extrêmement rares.

Par contre la coopération avec les services et structures privées oeuvrant dans le domaine de l'occupation professionnelle de personnes sans emploi est beaucoup plus importante et un grand nombre de personnes sans abris touchent l'indemnité d'insertion (prestation de la loi sur le Revenu Minimum Garanti) qui est lié à l'accomplissement d'un travail d'utilité publique.

Dans le contexte de l'accès à l'emploi, la **plateforme** pour l'accès au logement de personnes défavorisées a proposé d'« offrir, dans le cadre des mesures d'occupation professionnelles déjà prévues dans la législation actuelle (ATI, CAT, DAT etc) des activités de ressourcement (« empowerment ») aux plus faibles, tout en les insérant dans un projet individuel tenant compte des besoins et des capacités effectives des personnes ».

Caritas Accueil et Solidarité asbl, principal ONG actif dans le domaine des personnes sans abris au Luxembourg a proposé les mesures suivantes à insérer dans le PANInclusion 2, et reposant toutes sur le principe de la mise en réseau puisque la réalisation de ces mesures ne visent pas seulement les personnes sans abris, mais également d'autres personnes défavorisées (toxicomanes, alcooliques, ex-détenus) relevant du domaine de la Santé ainsi que du domaine de la Justice :

- améliorer les instruments pour pouvoir déceler les compétences professionnelles et psycho-sociales des demandeurs d'emploi, et notamment ceux qui sont très loin du marché de l'emploi normal, en développant un bilan de compétences reconnu officiellement. En partant des initiatives en cours (SNAS, ADEM, Objectif plein emploi, CNFPC, projet EQUAL) le Ministère du Travail pourrait assumer dans ce contexte un rôle de coordinateur
- mise en place de structures d'occupation professionnelle s'adressant à des personnes dites très loin du marché de l'emploi avec l'objectif d'une amélioration de leur employabilité ; de telles structures devraient offrir des activités de ressourcement (« empowerment ») visant l'amélioration des compétences psycho-sociales ainsi que des compétences professionnelles des participants ; le financement de telles structures devrait être assuré par l'Etat (convention avec le Ministère du Travail respectivement le Ministère

de la Santé) ainsi que par les recettes d'activités dites de production qui devraient s'insérer dans le contexte général de l'économie sociale

- créer un statut d'emploi indéterminé dans le cadre des mesures d'occupation professionnelles (ATI, CAT) pour les personnes poursuivant la même mesure depuis plus de 3 ans et pour lesquelles un retour sur le marché normal de l'emploi semble illusoire; mesure à réaliser par le Service National d'Action Sociale (Ministère de la Famille) et/ou le Fonds National de Solidarité, en collaboration étroite avec les organismes où ces mesures sont déjà organisées (services publics étatiques et communaux, associations sans but lucratif etc)
- créer, pour les personnes à faible revenu, une aide financière pour faire le permis de conduire (p.ex. par le Fonds pour l'Emploi) respectivement inclure d'office le permis de conduire dans les programmes de formation et de recyclage de l'ADEM, des CFPC (Centres de Formation Professionnelle continues) et dans d'autres mesures de ré-emploi (RMG/ATI)

2d) Coopération et travail en réseau avec le secteur de l'immigration

La **Confédération Caritas Luxembourg** regroupe 17 associations actives dans divers secteurs du domaine social et constitue ainsi en elle-même un réseau offrant des possibilités diverses de coopération. Ainsi les structures oeuvrant dans le domaine du sans-abrisme et celles oeuvrant dans le domaine des réfugiés et des personnes immigrées ont des contacts réguliers et conjuguent souvent leurs efforts en vue de la prise en charge de situations concrètes. Une coopération semblable existe également avec les autres structures et organismes du secteur de l'immigration, et notamment le **Commissariat du Gouvernement aux Etrangers** du Ministère de la Famille.

Dans ce contexte, il faut cependant souligner que les réfugiés et les immigrés ne constituent qu'un très faible pourcentage des personnes se trouvant dans les structures pour sans abris.

En effet, de part certains règlements très stricts du Gouvernement, les étrangers ne pouvant pas prouver une résidence antérieure sur le territoire luxembourgeois n'ont pas le droit d'accéder aux structures pour personnes sans-abri et sont soit accueillies par des amis ou des membres de leur famille séjournant déjà dans le pays (ceci est notamment le cas pour les immigrés communautaires), soit logés dans des structures spécifiques (foyers pour immigrés) créées à cette fin par le Commissariat du Gouvernement aux Etrangers. L'accès à ces foyers est cependant limité aux seules personnes disposant d'un droit de séjour officiel, respectivement aux personnes où une procédure légale (p.ex. demande d'asile) est effectivement en cours. Toutes les autres personnes, refoulées dans l'inégalité, n'ont pas d'accès à des structures de logement et sont donc 'de facto' sans abri.

En d'autres termes, bien qu'inexistant officiellement, un certain nombre de personnes étrangères se trouvant sur le territoire luxembourgeois doit être considéré comme étant sans-abri et dépourvu de tout droit à une quelconque forme d'aide ou de soutien. Cette situation risque d'empirer durant les années à venir, et notamment à partir du moment où l'Union Européenne s'agrandira et où des personnes venant de régions économiquement faibles essayeront de s'installer

au Luxembourg. Cette constatation a d'ailleurs pu être vérifiée lors de la dernière Action Hiver que le secteur du sans abris avait organisée en collaboration avec l'Etat et la Ville de Luxembourg. Sur 185 personnes logées dans des chambres d'hôtels à un moment ou un autre, 86 personnes soit 46,49% étaient ressortissantes d'un pays membre de l'UE (Portugal, France et Italie notamment), et 25 personnes (13,51%) provenaient d'un pays tiers dont 12 (6,49%) d'un pays de l'Est.

A l'avenir le Luxembourg devra s'adapter à cette nouvelle réalité et le travail en réseau entre le secteur du sans abris et le secteur de l'immigration devra être intensifié afin d'éviter que les structures pour sans abris ne deviennent lieu de transition incontournable pour des personnes dont l'unique but est de trouver un travail.

2e) Coopération et travail en réseau avec le système judiciaire

A l'heure actuelle il n'existe pas de coopération formelle entre le secteur du sans abris et le système judiciaire. Ceci est d'autant plus déplorable que de nombreux prisonniers, au moment de leur sortie, ne disposent pas d'un logement et risquent de devenir sans abris à moins que des membres de leur famille ou des amis ne soient disposés à les héberger.

Un premier essai d'une coopération plus formelle a été entamé dans le contexte du **projet EQUAL** déjà évoqué ci-dessus. L'objectif est de faire profiter les ex-détenus des diverses structures réunies au sein du partenariat et d'offrir une coopération qui démarre déjà avant la mise en liberté des personnes concernées. A côté de la réintégration professionnelle cette coopération vise également la réintégration sociale des ex-détenus. Pour éviter que ceux-ci doivent transiter d'office par les structures pour sans abris, le PDD est en train de développer un projet pilote pour procurer un logement à de telles personnes en créant un **réseau de bénévoles** qui sont disposés à les loger temporairement chez eux au moment de leur sortie.

Un autre projet d'une coopération plus formelle est actuellement discuté entre la **police de la Ville de Luxembourg** et le nouveau service « Streetwork » de Caritas Accueil et Solidarité. Cette coopération vise une fois une responsabilisation accrue des personnes sans abris par rapport à leur propre personne (hygiène corporelle et vestimentaire) et par rapport à leur entourage (comportement vis-à-vis de tiers, propreté des lieux publics). Il est notamment prévu que la Police informe les travailleurs de rue d'incidents (vandalisme, agressions verbales/physiques) respectivement de plaintes émises par des habitants à l'égard de personnes sans abris. Cette coopération entre police et travailleurs de rue vise également une collaboration étroite en vu du placement en psychiatrie de personnes présentant un danger public réel.

2f) Coopération du secteur du sans-abris avec le secteur de l'aide sociale

Le **PDD EQUAL** mentionné ci-dessus comporte également un élément innovant dans le contexte de l'accès à la protection sociale, du moins pour des personnes fortement défavorisées. Jusqu'ici ces personnes étaient soit dispensées des mesures d'occupation professionnelles prévues dans la législation sur le Revenu Minimum Garanti (RMG) à cause de leurs problèmes de santé (p.ex. alcoolisme,

toxicomanie, psychose) ou, cas plus grave et plus dramatique, le droit à un complément RMG leur était retiré parce qu'elles n'arrivaient pas à suffire aux exigences qu'on leur demandait dans le cadre d'une « affectation temporaire indemnisée » (travail d'utilité collectif réalisé auprès de services étatiques et communaux ou auprès d'associations sans but lucratif).

Les activités de ressourcement (« empowerment ») développées dans le cadre du projet EQUAL visent à dépasser cette apparente contradiction entre sans-abrisme et occupation professionnelle. L'expérience montre qu'un grand nombre de personnes sans abris, bien que physiquement et psychologiquement très fragile, a toujours la volonté et le désir de se refaire un nouvel avenir, y inclus une activité professionnelle adaptée aux leurs capacités. Pendant de longues années, en allant d'échec en échec, les concernés ont cependant perdu toute confiance en eux-mêmes et ne sont plus motivés à investir dans une réinsertion sociale, d'autant plus qu'ils portent souvent dans leur cœur un sentiment de rancune et d'amertume à l'égard de cette société.

Tout essai de ré-intégration doit nécessairement partir de ces constats, et doit tout d'abord viser une meilleure estime de soi et de ses propres capacités et compétences. Il s'agit donc en premier lieu d'améliorer, selon un rythme choisi par l'intéressé lui-même, les capacités et compétences existantes et non pas de produire un nouveau échec respectivement décréter la 'mise à l'écart' dans un statut de dispensé pour raisons de santé.

Les membres du PDD se sont adressés au Service National d'Action Sociale (SNAS), pour demander **l'agrément d'activités de ressourcement dans le cadre des mesures d'occupation professionnelles prévues par la loi sur le RMG**. L'avantage d'un tel agrément serait double :

Tout d'abord les requérants du revenu minimum garanti en provenance d'une des 3 associations membres du PDD pourrait être affectés rapidement à l'une ou l'autre de ces activités. Actuellement le temps d'attente pour l'organisation d'une « affectation temporaire indemnisée » peut aller de 3 jusqu'à 6 mois, période durant laquelle l'intéressé pourra toucher son complément RMG (actuellement +- 1.000 €/mois pour une personne seule) sans devoir fournir un quelconque effort. Les conséquences sont évidemment néfastes, notamment si les concernés se retrouvent tout le temps dans un cercle de personnes partageant le même sort.

Le deuxième avantage d'un tel agrément réside dans le fait que la participation des intéressés à des activités de ressourcement agréées dans le cadre du RMG procurerait aux personnes concernées un revenu supplémentaire dont le montant serait directement proportionnel à l'effort fourni. Dans une société de consommation voilà un argument de taille qui, surtout pour une personne sans-abris, pèse beaucoup et peut l'amener à dépasser des sentiments de frustration ou de rancune.

Préparé pour la FEANTSA par : René Kneip ; Confédération Caritas Luxembourg
