



Luxembourg - Rapport national 2008

Auteur : René KNEIP

Solutions de logement
pour les personnes sans domicile

Thème annuel 2008 de la FEANTSA
Le logement et l'exclusion liée au logement

INTRODUCTION

1.1. La démographie luxembourgeoise montre quelques particularités qui ont eu, et ont toujours, une grande influence sur l'évolution de la situation du logement au Luxembourg.

Entre 1991 et 2001, la *population du Grand-Duché de Luxembourg* est passée de 384.400 à 439.500, soit un accroissement de 14,3%. De 2001 à 2006 la population totale du pays est passée à 469.100 (accroissement de 6,73%) pour atteindre 476.200 personnes en 2007¹. Déjà en 1995 le STATEC prévoyait une population de 493.000 pour l'an 2010, et d'ici 5 ans le cap du demi million d'habitants sera sans doute atteint.

Cette croissance continue de la population est due exclusivement à l'*immigration*. En 1991 le pays comptait 271.400 de résidents luxembourgeois et 113.000 de résidents étrangers, soit 29,4% de la population. En 2001 ce taux est déjà de 36,9% pour atteindre 41,6% en 2007 (227.900 Luxembourgeois et 198.300 étrangers).

Le *nombre de ménages résidents* est passé de 144.700 en 1991 (dont 39.900 ménages étrangers, soit 27,6%) à 171.843 en 2001 (dont 59.200 ménages étrangers, soit 34,5%) soit un accroissement de 19%.

A côté de l'augmentation globale de la population et du nombre de ménages, plusieurs facteurs ont une influence sur la taille des ménages et font que le besoin en logements risque de continuer à s'accroître encore plus rapidement à l'avenir. Ainsi le *nombre moyen de personnes par ménage* est passé de 2,7 à 2,6 entre 1991 et 2001.¹ La *durée de vie* continue à s'allonger ; d'après le STATEC¹ l'espérance de vie à la naissance pour les hommes est passée de 70,0 ans en 1980/82 à 74,9 ans en 2000/2002, celle des femmes de 76,7 ans en 1980/82 à 81,0 ans en 2000/02. Le *nombre des divorces* a augmenté de 759 en 1990 à 1182 en 2006, tandis que le *nombre des mariages* a diminué de 2312 en 1990 à 1948 en 2006.

Au 15 février 2001, le nombre total des *ménages* s'élevait à 171.953 dont 50.384 n'étaient *composés que d'une seule personne* et 48.573 que de 2 personnes. « Ces évolutions ont notamment entraîné un accroissement annuel moyen de 2.727 nouveaux logements habités entre 1991 et 2001, soit 6% de plus par rapport à la période 1981-1991 ».²

1.2. Les compétences politiques pour le Logement sont localisées, sur le plan national, auprès du *Ministère du Logement* et sur le plan local auprès des *conseils échevinaux (bourgmestre et échevins)*. Ces dernières années l'influence politique du *Ministère de l'Aménagement du territoire* sur l'évolution future de l'urbanisation du pays a augmenté notamment suite à la présentation du « Concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg » mieux connu sous sa dénomination allemande « Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept - IVL ». Un conseiller du Ministre du Logement est également responsable pour le « Fonds pour le développement du logement et de

¹ STATEC 2007 – Le Luxembourg en chiffres

² Observatoire de l'Habitat - Note No.1 – octobre 2003 et Note No.2 – mai 2004

l'Habitat » (Fonds du Logement dans la suite du texte), le plus grand promoteur de logements du pays et principal propriétaire/gestionnaire de logements sociaux.

1.3. La compétence politique pour l'organisation des mesures relatives au sans-abrisme / mal logement est située auprès du *Ministère de la Famille et de l'Intégration* ainsi que du *Ministère de la Santé* (mesures spécifiques pour les toxicomanes et les personnes présentant des problèmes psychiatriques). Ces Ministères ont signé un certain nombre de conventions avec des ONG qui sont en charge de l'organisation concrète de ces mesures. Sur le plan communal il n'y a que les communes de *Luxembourg-Ville* et d'*Esch/Alzette* qui, à l'heure actuelle, investissent dans des activités destinées spécifiquement aux sans-abris et mal logés (voir chapitre 2).

1. Questions basiques sur le marché du logement

Comparé à d'autres pays européens, où « le *taux de propriétaires occupants* varie en 2000 entre 43% (Allemagne) et plus de 82% (Espagne) »³, « 67% des ménages luxembourgeois étaient propriétaires en 2001 contre 64% en 1991, et bien que le *nombre de logements locatifs* se soit accru d'environ 8.000 unités entre 1991 à 2001, la part des logements locatifs a diminué de 5% dans la même période »².

En partant de la notion de « parc à loyer réglementé réservé en priorité à une tranche de population déterminée »³ pour définir le *logement social*, « on constate de fortes disparités entre pays européens, les taux variant de 0 en Grèce à 149 logements sociaux sur 1000 habitants aux Pays Bas³. Pour le *Luxembourg*, la Commission Européenne (DGUHC) relève 9 logements sociaux pour 1000 habitants contre 26 en Belgique, 30 en Allemagne et 71 en France.

Une étude réalisée par la cellule « Recherche et Développement » de la Confédération Caritas en 2002 retient 4.058 de *logements locatifs public*, ce qui représente 3,4% du parc de logements global au Luxembourg et 11,43% du parc de logements locatifs. De ces logements locatifs publics, 3112 étaient loués aux termes de la loi de 1979 (dont 213 appartenaient à l'Etat, 1.590 aux communes, 1.163 au Fonds du Logement et 146 à la Société Nationale d'Habitations à Bon Marché) et correspondent donc à la définition de logement social mentionné plus haut.

Comme déjà signalé à l'introduction, le Luxembourg se voit confronté à une augmentation rapide du nombre de ses habitants ainsi que, dans une proportion encore plus importante, d'une augmentation du nombre des ménages et, par ricochet, d'une *augmentation du besoin en logement*.

Entre 1990 et 2000, le nombre d'habitants s'est accru de 379.300 habitants à 433.600, soit une augmentation de 54.300 respectivement 14,3% (chiffres STATEC au 1.1. de chaque année).

³ GREPINET Patrick(2006)– La crise du Logement / Edition L'Harmattan

² Observatoire de l'Habitat - Note No.1 – octobre 2003 et Note No.2 – mai 2004

⁴ Ministère du Logement – Rapport 2006

Entre 1990 et 1999 la *moyenne des logements nouvellement construits* a été de 2.482 logements⁴.

Entre 2000 et 2005 la population totale a évolué de 433.600 à 455.000, soit une augmentation de 21.400 personnes respectivement de 5%. Dans cette même période, la moyenne des logements nouvellement construits n'était que de 2.168 logements par an. L'écart entre l'offre et la demande en logement continu donc à s'agrandir, avec une incidence dramatique sur l'évolution du *coût du logement*.

Entre 1990 et 2000, le *prix par m2 de surface habitable* est passé de 1.069€ à 1.541€ soit une augmentation de 44,15% et de 2000 à 2004 de 1.541€ à 1.904€ soit une nouvelle augmentation de 23,6%.

L'accroissement de la demande d'un côté, et la pénurie croissante de logements locatifs de l'autre a conduit à une *augmentation du loyer* de 27% entre 1991 et 2001. La progression du salaire social minimum sur la même période était de 21% »²!!

De ces considérations s'ensuit que l'accès à un logement décent devient de plus en plus coûteux et qu'une proportion croissante du revenu mensuel disponible des ménages doit être consacrée au logement. Si ceci ne pose pas (encore) de grandes difficultés à une majorité de résidents du pays, les personnes à revenus modestes quant à elles souffrent de plus en plus de cette évolution.

D'après l'*enquête EU-SILC*, « le taux de *risque de pauvreté au Luxembourg* est en augmentation constante depuis 1995 pour atteindre 13% en 2005 et 14% en 2006. Pour les ménages d'un adulte avec enfants, principalement des femmes, ce taux était de 49,2%, et pour les personnes isolées de moins de 65 ans de 20,8%. En moyenne, les ménages avec enfants affichaient un risque de pauvreté de 17,2% en 2006 »⁵

En analysant l'*évolution du taux de pauvreté par rapport au statut d'occupation du logement*, on peut constater l'influence dramatique de l'augmentation des loyers sur la situation des personnes pauvres au Luxembourg. En 2003 le taux de pauvreté pour les locataires se situait à 19,8%, en 2004 il était de 23,4% pour atteindre 25% en 2006. Pour les propriétaires les taux respectifs étaient de 8,7%, 9% et 9,4%.⁵

Pour 77% de la population résidente, les *coûts financiers liés au logement* constituent un certain voir un lourd fardeau. **35% des locataires** contre 25% des propriétaires considèrent que les coûts de logement constituent pour eux **un lourd fardeau** ! « En ne considérant que les ménages à risque de pauvreté on se rend bien vite compte que le coût du logement est un problème essentiel. Près de la moitié des *ménages pauvres* ont déclaré qu'il constitue pour eux un **très lourd fardeau**, 42% des propriétaires et **55% des locataires** ⁵!

² Observatoire de l'Habitat - Note No.1 – octobre 2003 et Note No.2 – mai 2004

⁵ STATEC 2006 – Rapport travail et cohésion sociale

2. Politiques publiques de logement

Nous avons déjà mis en évidence les diverses compétences ministérielles et communales en matière de logement respectivement en matière de mesures pour le sans-abrisme / mal logement. Il est évident que ces diverses instances poursuivent des objectifs politiques très diverses et visent des populations-cibles très variées, et *il n'est guère possible de délimiter et de chiffrer les moyens budgétaires* qui sont engagées par ces diverses instances pour le logement en général, ou pour la prévention respectivement la lutte contre le sans abris / mal logement en particulier.

A cet endroit, et pour mettre en évidence la *volonté politique* pour réagir face à une situation qui ne fait que se dégrader depuis des années (voir sub 1) citons le Ministre des Finances qui lors du dépôt du *projet de budget pour l'exercice 2008* a déclaré que: "Le projet de budget pour 2008 met un accent particulier sur plusieurs domaines où l'État doit intervenir: le secteur du logement, l'accueil des enfants et l'école. ... Les dépenses en faveur du secteur du logement augmenteront de 22% et les dépenses relatives à l'accueil des enfants accroîtront de 12%. »

Le *Ministère du Logement* intervient notamment pour favoriser l'accès au logement à un grand nombre de personnes, principalement par le biais de l'acquisition. « Une vaste palette d'aides étatiques sert à encourager les initiatives individuelles pour la construction et l'amélioration de logements, pour tous ceux qui peuvent y prétendre en raison de leurs revenus et de leur situation de famille. La diversité des aides individuelles au logement va des primes d'acquisition et de construction, en passant par les remises d'intérêt et les garanties de l'Etat, jusqu'aux primes pour l'amélioration de l'habitat et les aides aux aménagements spéciaux au profit de personnes physiques atteintes d'un ou de plusieurs handicaps moteurs. Si certaines aides sont liées à l'amélioration d'un logement existant, d'autres telles l'aide épargne-logement généralisée et la garantie locative, sont des aides purement financières qui permettent un accès à un logement adéquat ».⁶

Il est évident que toutes ces aides s'adressent en principe également aux sans abris/mal logés, mais à part l'épargne-logement (et encore) il n'y a que la mesure relative à la *garantie locative* qui est d'un certain intérêt pour cette population-cible bien spécifique.

Le Ministère avec le plus de compétences en matière de sans abris / mal logés est sans aucun doute le *Ministère de la Famille et de l'Intégration* qui, notamment par le biais de sa Division Solidarité, vise plus directement l'hébergement et la prise en charge de sans-abris/mal logés. Par le biais de conventions signés avec des ONG (et une commune !), le Ministère finance ainsi 1 Centre de Jour et 2 Foyers de nuits (64 et 18 lits) pour personnes sans abris/logement, mais intervient également dans la prise en charge en structures d'accueil ou foyers pour personnes adultes tombant sous la catégorie ETHOS des personnes sans logement.

Ceci vaut également pour le *Ministère de l'Égalité des Chances* qui est compétent pour le financement et l'organisation de structures d'accueil ou foyers similaires pour femmes avec ou sans enfants.

⁶ www.logement.lu

Le **Ministère de la Santé** intervient principalement dans le contexte de la prise en charge de personnes toxicomanes (1 foyer de nuit avec 42 lits, 3 centres de jours et des structures de logement post-thérapeutiques spécifiques), mais également de personnes souffrant de déficits psycho-médico-sociaux ou de personnes souffrant de maladies psychiatriques. Soulignons cependant que les personnes à doubles diagnostics (ou d'avantage) ne sont guère acceptées dans ces structures et se trouvent souvent à la rue respectivement dans les structures d'hébergement financés par le Ministère de la Famille.

Retenons finalement que depuis quelques années deux communes investissent également dans la prise en charge respectivement l'encadrement de personnes sans-abris/mal logés. Ainsi la **Ville de Luxembourg** a signé une convention avec 3 gestionnaires pour l'organisation d'un « Service Streetwork » sur le territoire de la capitale, et une convention avec Caritas Accueil et Solidarité asbl pour la mise en place de petites structures de logement pouvant accueillir des personnes provenant du milieu des sans-abris et affichant des problèmes diverses de dépendance. La **Ville d'Esch-sur-Alzette**, deuxième ville du pays, a signé une convention avec le Ministère de la Famille et finance partiellement elle-même une structure d'hébergement provisoire pour sans-abris avec une vingtaine de lits. Le projet définitif prévoit la construction d'une structure de nuit pour une quarantaine de personnes.

3. L'accès au logement comme cause du sans-abrisme/mal logement

L'évolution du sans-abrisme / mal logement au Luxembourg montre en beaucoup d'instances dans quelle mesure celle-ci est liée à l'évolution générale du logement, mais également à une prise en charge ciblée de certaines catégories de personnes spécifiques. Sans pouvoir apporter des chiffres à l'appui, celles-ci font malheureusement défaut, on peut constater certaines **évolutions quant à l'envergure générale** du phénomène, tout comme à la **présence plus importante de certaines catégories de personnes vulnérables** parmi la population-cible.

A l'heure actuelle, le pays dispose de +- 125 lits en accueil d'urgence (2 foyers de nuit à Luxembourg-Ville, un à Esch/Alzette) dont la moitié seulement depuis 5 ans. De 1985 à 2000, le pays disposait d'un seul foyer de nuit avec une capacité maximale de 42 lits. Bien que la capacité a été augmentée de plus de 300% depuis l'an 2000, les capacités actuelles ne suffisent pas et partout on affiche régulièrement complet ! Bien que la pauvreté en générale aie augmenté ces dernières années (voir Introduction), cette augmentation à elles seule ne suffit pas pour expliquer l'augmentation fulgurante du nombre des sans-abris / mal logés. Le lourd fardeau que constituent les coûts pour le logement en est une raison essentielle, et tout le monde semble partager cette vue. Payer 750€/mois pour un petit studio avec un RMG (Revenu Minimum Garanti) de 1145€brut est impossible à la longue !

D'un autre côté les ONG actives sur le terrain constatent que le roulement (« turn over ») est devenu plus important les dernières années, et pour une majorité des concernés le passage « dans la rue » ou dans un foyer de nuit n'est pas une situation continue mais une situation temporaire. Pour certains cette situation se reproduit et se répète cependant plus souvent. Tout porte donc à croire que le nombre effectif des mal logés est en augmentation constante depuis plusieurs années, et que les personnes concernées transitent entre la situation de sans-abris/mal logé, logement temporaire (foyers, centres d'accueil), logement précaire et logement inadéquat et n'arrivent que rarement à sortir de ce cercle vicieux, faute de logement financièrement accessible.

En analysant de plus près le *profil des personnes les plus vulnérables*, on constate ces dernières années une présence accrue de jeunes entre 18 et 25 ans, de personnes affichant des problèmes psychiatriques, de personnes sortant d'institutions (prison, cliniques, centres thérapeutiques) et de personnes sans droits sociaux au Luxembourg.

L'étude du CEPS sur l'exclusion liée au logement au Luxembourg¹⁰, basée sur une enquête menée entre le 6 et le 12 février 2006 auprès d'une quarantaine d'organismes et d'associations oeuvrant sur le terrain, a dénombré sur une semaine 715 personnes différentes tombant sous une des catégories d'ETHOS. 23% appartenaient « à la catégorie la plus mal lotie en termes d'exclusion liée au logement » c'est-à-dire les sans abris (vivant à la rue ou logeant en foyer de nuit). 59% appartenaient à la catégorie « sans logement » (vivant dans des centres d'accueil ou des foyers) et 18% ont dormi dans leur logement personnel ou ont été logées dans leur famille ou chez des amis.

Ces chiffres ne représentent qu'une *photo d'un moment donné*, et ne renseignent guère sur le flux énorme qui existe dans ce domaine. Rien que le Foyer Ulysse de Caritas Accueil et Solidarité asbl accueille annuellement environ 600 personnes différentes dans ses 64 lits. Les *estimations* (des chiffres fiables n'existent pas) quant à l'*envergure nationale de l'exclusion liée au logement*, c'est-à-dire du nombre de personnes relevant d'une des catégories d'ETHOS sur une année se situent dans un ordre de grandeur allant de 1.500 à 2.500 personnes.

Contraire à une opinion répandue selon laquelle une très forte majorité des concernés serait des hommes, l'étude du CEPS a dénombré **54% d'hommes et 46% de femmes**. En regardant de plus près, on constate que les hommes sont largement surreprésentés parmi les sans abri (23% des hommes rencontrés lors de l'enquête ont dormi dans un foyer de nuit contre 4% des femmes !) tandis que la grande majorité des femmes est logée dans des centres d'accueil ou des logements encadrés. Dans ce domaine l'égalité des chances est donc loin d'être atteinte et l'offre en logement encadré semble actuellement plus favorable pour les femmes que pour les hommes.

« 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. Seuls 9% ont plus de 55 ans ». Parmi les personnes enquêtées 24% étaient âgées de 18 à 24 ans alors que dans l'ensemble de la population majeure les 18 à 24 ans ne représentent que 11% de la population totale ». ¹⁰

Selon le CEPS, « *exclusion liée au logement et exclusion du monde du travail* vont souvent de pair. 35% des personnes interrogées déclaraient travailler. La moitié d'entre elles bénéficiaient d'une mesure pour l'emploi, 40% d'un contrat de travail » ¹⁰.

Tandis que 76% de la population de 18 à 70 ans considèrent leur *état de santé* comme « très bon » ou « bon », seulement 52% des personnes souffrant de l'exclusion liée au logement étaient de cet avis. Les personnes en foyer de nuit étaient 40% à percevoir leur état de santé comme mauvais voir très mauvais.

¹⁰ CEPS Février 2007 - L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les foyers de nuit, les centres d'accueil et les logements encadrés

Le mérite de la typologie ETHOS ainsi que de l'étude du CEPS qui s'y réfère est de mettre en évidence que *la situation de sans abri n'est que la pointe de l'iceberg « exclusion liée au logement »*, et qu'elle ne constitue que l'aboutissement d'un processus long et pénible de disqualification et d'exclusion sociales. L'exclusion liée au logement n'est pas un phénomène statique et les personnes vulnérables risquent de passer par une multitude de situations changeantes qui se résument toutes dans une non réalisation du droit au logement comme un droit fondamental.

4. Rôle des centres d'hébergement

Pouvoir respectivement savoir vivre en autonomie présuppose certaines compétences, similaires voir même identiques pour toute personne. Lorsqu'une personne, pour une quelconque raison, ne dispose pas de certaines de ces compétences, une vie en autonomie totale sera problématique voir même impossible. Dans ce contexte *la question du lieu de vie* (centre d'hébergement, centre d'accueil, logement encadré, logement accompagné, logement temporaire ou logement permanent) *est secondaire*. Tout dépend dans quelle mesure la personne en question peut accéder à l'encadrement respectivement aux prestations de soutien lui permettant de vivre dans un lieu adapté à ses capacités physiques et/ou psychiques et avec un grade d'autonomie adapté à ses compétences.

Historiquement la prise en charge de personnes sans abris / mal logés, tout comme d'ailleurs la prise en charge d'autres catégories de personnes défavorisées (handicapés physiques/psychiques, malades psychiatriques, orphelins, jeunes mamans, etc) fut longtemps synonyme avec centre pour vagabonds, hospice, asile, home etc. L'*objectif primaire* de telles institutions était *la « mise à l'écart »* de ces « asociaux » pour en protéger les « gens normaux ». Ce n'est que progressivement que l'idée d'une « resocialisation » ou d'une « ré-intégration » de ces diverses catégories de personnes a gagné du terrain et que des « programmes de qualification » et des « mesures d'encadrement » ont été mises en place pour atteindre ce but.

Aujourd'hui l'image du vagabond, du clochard ou du « drop out » qui se définit « en dehors » de la société est révolu (du moins dans le milieu professionnel du travail social), et les sans abris / mal logés sont d'avantage considérés comme *des « exclus » qui ne peuvent accéder*, pour une raison quelconque, *à certains de leurs droits fondamentaux*, dont le logement. L'objectif de toute mesure de logement doit donc en toute évidence être celui de la réalisation de ce droit fondamental, toujours dans les limites des capacités et des compétences de la personne en question.

Un tel objectif suppose par conséquent un « *traitement individuel* » qui tient compte des capacités et des compétences de départ de la personne et qui peut être adapté en fonction des améliorations atteints. Ce point de départ varie de personne à personne et dépend de la gravité des séquelles physiques et/ou psychiques avec lesquelles la personne frappe à la porte d'une initiative pour sans abris / mal logés. Pour certains les *structures qualifiées de « bas seuil »* sont le plus adapté - anonymat, satisfaction des besoins primaires, pas d'obligations pour l'utilisateur – du moins pendant un premier temps. Pour d'autres, qu'on pourrait situer à l'extrémité opposée de l'échelle, un séjour dans une telle structure est tout à fait contre-indiqué et les expose inutilement à des dangers inhérents à de telles institutions comme p.ex. la criminalité, la toxicomanie et autres formes de dépendance. Un exemple frappant et

malheureusement trop fréquent d'une telle situation de « personne en danger » est celle d'un jeune de 18 ans qui a quitté le domicile de ses parents et qui, pour raison économique, n'arrive pas à se financer un propre logement.

Il n'existe donc pas de solution miracle, et il est important de disposer *d'un système respectivement d'un réseau de structures* qui chacune répond à des besoins spécifiques et qui permet à la personne d'évoluer dans une démarche progressive et continue, allant de l'accueil en urgence (Centre d'hébergement, foyer de nuit, centre de jour), par le logement encadré (petites structures à taille humaine) offrant des programmes de ressourcement et d'apprentissages, le logement accompagné (communautaire ou individuel) donnant à la personne la possibilité de se réinsérer dans un milieu social nouveau jusqu' à un logement indépendant et une vie en autonomie.

Au Luxembourg de tels réseaux existent et plusieurs ONG, dont par exemple Caritas Accueil et Solidarité asbl, essayent de développer des projets individuels avec leur clientèle visant l'accession progressive à l'autonomie. Seulement, ces *initiatives aboutissent rarement à des résultats durables* vu le manque de logements accessibles financièrement et ces personnes risquent de rester bloquées pour une durée indéterminée dans les structures d'accueil d'urgence respectivement les structures de logements encadrés ou accompagnés.

En dernière analyse, et afin de pouvoir garantir la qualité et la durabilité du travail de réinsertion réalisé en amont, la « conditiae sine qua non » est la disponibilité de logements accessibles à ces personnes.

5. Accès à la propriété

Le Gouvernement luxembourgeois a longtemps concentré sa politique du logement sur l'accès à la propriété et continue à le faire. Depuis plusieurs années (voir Introduction), le prix de vente des maisons et des appartements a cependant évolué vers la hausse d'une façon dramatique, et même les personnes de la classe moyenne commencent à avoir des *difficultés à accéder à la propriété*. «En raison de la flambée des prix, notamment des terrains à bâtir, de plus en plus de ménages éprouvent des difficultés à trouver un logement adéquat, financièrement abordables. Vu le nombre croissant de ménages s'installant de l'autre côté de nos frontières, les milliers de ménages logés dans des conditions insatisfaisantes, et le nombre important de ménages surendettés en raison de dépenses engagées pour l'accès à un logement, les pouvoirs publics ont engagé toute une palette de mesures afin de remédier à cette situation »⁷.

La Chambre des Députés vient de voter, en date du 11 juin 2008 le « pacte Logement » qui « ...crée de nouveaux instruments et améliore les instruments existants utiles pour aboutir à une augmentation substantielle de l'offre des logements au Luxembourg. Il porte sur cinq axes principaux: le "pacte logement"; le droit de préemption; le droit d'emphytéose; des mesures administratives et fiscales; des dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires. ...Selon Fernand Boden (Ministre du Logement) le "**pacte logement**" se base sur une collaboration étroite **entre l'État et les communes**. Ainsi, l'État participera au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs dans les communes qui sont prêtes à satisfaire au mieux les besoins actuels urgents en matière d'offre de logements et à participer

⁷ Ministère du Logement – Rapport d'activité 2007

activement aux efforts et mesures du gouvernement visant à réduire le coût du foncier et de l'habitat. Le ministre a précisé qu'actuellement une trentaine de communes avaient manifesté un intérêt dans la conclusion d'une convention de collaboration avec l'État.

... En outre, les communes s'engagent de prévoir dans chaque lotissement réalisé (d'une surface supérieure à un hectare) une partie de 10% de la surface totale nette constructible ou 10% des logements à l'affectation de logements à coût modéré. Finalement, les communes s'engagent à introduire une taxe communale spécifique sur certains immeubles, notamment sur les logements inoccupés pendant une période prolongée et sur les terrains à bâtir qui ne sont pas affectés à la construction.

...Étant donné que ni l'État, ni les communes ne disposent de réserves foncières substantielles leur permettant d'assurer une maîtrise du foncier suffisante, le ministre a annoncé un **droit de préemption** des communes, du Fonds pour le développement du logement et de l'État.

...En ce qui concerne le **droit d'emphytéose** et le **droit de superficie**, Fernand Boden a déclaré qu'ils permettent de limiter l'investissement de base nécessaire à la construction, étant donné que le terrain est financé sur le long terme par le paiement d'une redevance annuelle. L'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui pendant une durée entre 27 et 99 ans avec faculté de renouvellement. »⁸

Il existe donc une volonté politique d'améliorer la situation, aussi bien en facilitant l'accès à la propriété que par la création de logements locatifs accessibles aux ménages disposant de peu de revenus et les mesures prévues devraient en toute logique alléger la tension actuelle régnant sur le marché du logement au Luxembourg et freiner l'augmentation du coût de logement. Au vu des prix actuels, et considérant que les logements nouvellement créés risquent d'uniquement amorcer la croissance démographique et ne guère améliorer le rapport entre l'offre et la demande, il serait cependant naïf à croire que ces prix diminueront dans une mesure où un bénéficiaire du Revenu Minimum Garanti ou une personne touchant le Salaire Social Minimum pourrait un jour accéder par la propriété à un logement personnel.

6. Rôle du marché du logement locatif privé

Force est donc de constater que le seul biais réaliste par lequel une personne défavorisée, et à plus forte raison une personne sans-abris/mal logée, peut accéder durablement à un logement est celui de la location. Comme nous l'avons déjà mis en évidence précédemment, le coût des locations a fortement progressé les dernières années au Luxembourg, et des personnes à faibles revenus doivent souvent dépenser entre 40% et 50% de leur maigre revenu pour pouvoir se loger. Tout comme pour l'acquisition, le prix des locations ne devrait pas non plus connaître une évolution vers la baisse, étant donné que les logements locatifs nouvellement créés par le secteur privé sont prioritairement occupés par des personnes récemment arrivées au pays et disposant d'un niveau socio-économique suffisant pour pouvoir supporter des loyers se situant bien au-delà de la moyenne générale.

Il est donc peu probable que le marché du logement locatif privé apporte une solution durable pour les personnes à faibles revenus, dont les sans abris / mal logés, et si les pouvoirs publics veulent arriver à limiter à un minimum le séjour de telles personnes en centre d'hébergement ou autre genre d'institution, **il n'y a que deux solutions possibles** :

- la **construction massive de logements locatifs** par l'Etat, les communes ou autres promoteurs privés ou publics, loués sur base des barèmes sociaux déjà en vigueur (règlement grand-ducal du 16.11.1998 adapté par le règlement grand-ducal du 18.03.2008)

⁸ Publication du Service Information et Presse 31.01.2007

- *soutenir les personnes vulnérables pour accéder au logement locatif privé*, en les aidant financièrement par le biais d'une allocation au loyer ou autres mesures semblables.

Pour arriver à une amélioration rapide de la situation, le plus réaliste serait sans doute de *miser en parallèle sur ces 2 solutions*, d'autant plus que le logement locatif privé risque de ne guère répondre aux besoins spécifiques de personnes fortement défavorisées sur le plan physique et/ou psychique, nécessitant un encadrement régulier et, le cas échéant, une adaptation fonctionnelle de leur logement.

Par contre il est tout à fait concevable, et plusieurs expériences en cours au Luxembourg en prouvent la faisabilité (p.ex. la Wunnegshëllef asbl, le service Logement encadré/accompagné de Caritas Accueil et Solidarité asbl, le projet 'niches' de la Jugend&Drogenhëllef etc), *d'associer des propriétaires privés* à des projets de logements accompagnés pour personnes défavorisées comme des sans abris, des toxicomanes ou des ressortissants de homes pour adolescents et jeunes adultes. Les *conditions essentielles* revendiquées à juste titre par les propriétaires pour pouvoir multiplier ce genre d'expérience sont la garantie d'un revenu régulier et acceptable pour le propriétaire, le maintien de la qualité du logement et un encadrement adapté des usagers par un personnel compétent.

Depuis plusieurs années une initiative de différentes ONG s'est mobilisée autour de l'idée de la *création d'une Agence Immobilière Sociale* qui assumerait, pour le compte de propriétaires privés et publics, la gestion d'un parc de logements locatifs loués exclusivement à des personnes défavorisées. L'encadrement de ces personnes serait assuré par des ONG, qui d'une façon ou d'une autre, seraient associés à cette Agence Immobilière Sociale.

Ce projet qui a enfin trouvé l'accord et le soutien des ministres du Logement ainsi que de la Famille est en passe d'être réalisé et *devrait démarrer définitivement en 2009*.

7. Rôle du logement social/public

Nous avons déjà fourni au chapitre 1 quelques explications sur la définition et l'envergure très modeste du logement social qui, au Luxembourg, est *concentré presque exclusivement auprès des pouvoirs publics* (+- 50% par les *communes*, +- 40% le Fonds du Logement et +- 10% la Société Nationale des Habitations à Bon Marché). Ne disposant pas d'informations et chiffres plus récents quant à la création de logements sociaux supplémentaires par les communes, nous reprenons ci-dessous quelques-uns des 2 autres promoteurs publics, montrant qu'il s'agit là d'un secteur très actif, mais qui, l'accroissement fulgurante de la demande pour des logements sociaux, n'arrive pas à suivre celle-ci.

« Le parc locatif du *Fonds du Logement* est le plus important du Grand-Duché de Luxembourg. Au 31 décembre 2006, il compte 1481 unités de logement, contre 1435 au 31 décembre 2005. Eu égard à la forte concentration des demandes pour les régions centre et sud du pays, la Capitale et les Villes de Differdange, Esch et Dudelange recensent à elles seules près des 3/4 du parc locatif du Fonds. Au 31 décembre 2006, 5,74 % de ce parc locatif, soit 85 *logements* au total, étaient *loués à diverses asbl*. De cette manière, le Fonds du logement permet aux asbl d'héberger des personnes dont elles pourront assurer le suivi social et psychologique. Signalons enfin que le Fonds, en complément de ses appartements, maisons et logements pour étudiants, dispose également de logis, ou logements communautaires, intégrés

dans des foyers et réservés à l'hébergement de réfugiés politiques et de travailleurs immigrés. Au 31 décembre 2006, le nombre de ces logis s'élève à 53. Ils sont occupés exclusivement par des réfugiés politiques

...

Entre 1997 et fin 2006, la *Société Nationale des Habitations à Bon Marché* (SNHBM) a construit au total 523 logements, dont 511 en accession à la propriété et 12 appartements affectés au secteur locatif social. Dans ces chiffres sont compris 77 logements mis en chantier en 2006⁷.

Un nombre très limité de ces logements sociaux est mis à disposition pour le logement de personnes sans abris/mal logées. Au vu des problèmes et besoins multiples de ces personnes, des logements sociaux ne leur sont offertes que dans la mesure où une association se déclare prêt à en assumer le suivi. Dans la plupart des cas, le promoteur signe un bail de location avec l'association et celle-ci signe un *contrat d'hébergement* tel qu'il est prévu à la loi ASFT (Action socio-familiale et thérapeutique) avec la personne en question. Cette forme de sous-location est entre autre soumise à la *condition d'un suivi* et, en cas de refus, l'usager perd le droit de pouvoir habiter dans un tel logement.

Etant donné qu'il s'agit là d'une pratique où le *nombre de personnes admises est fonction du personnel pouvant assurer le suivi*, et dans la mesure où les conventions signés entre l'Etat et les associations s'occupant de personnes sans abris /mal logées visent essentiellement des structures d'hébergement ou des structures de logement encadrés, les capacités actuelles de suivi pour des personnes sans abris ne dépassent guère une centaine de personnes.

A l'heure actuelle il est difficilement prévisible dans quelle mesure le « Pacte Logement » (voir chapitre 5) pourra dynamiser le *secteur du logement social communal* qui a plutôt *stagné durant la dernière décennie*. Une des raisons pour cette stagnation est sans doute l'importante *protection légale du locataire* dans le cadre de la législation sur le bail à loyer qui a conduit à un blocage progressif des logements sociaux communaux par des locataires dont l'évolution de la situation économique ne motive plus la mise à disposition d'un tel logement. D'un autre côté, la *mentalité NIMBY* (« Not In My Back-Yard »), omniprésente auprès d'un certain nombre d'élus locaux tout comme auprès du grand public, risque de fortement limiter la dynamique que le Gouvernement aimerait infliger par des aides financières substantielles au secteur du logement social communal.

Comme pour le Fonds du Logement, la *question du suivi* de personnes fortement défavorisées se pose également pour celles admises dans des logements sociaux communaux. A part quelques grandes communes, celles-ci ne disposent pas de travailleurs sociaux et la mise à disposition de logements sociaux, là où ils existent, est principalement organisée par le personnel administratif de la commune, sous la responsabilité directe du conseil du bourgmestre et échevins.

Le logement social pour des personnes sans abris/mal logées est donc une fois dépendant du nombre de logements disponibles à cet effet et, en même temps, du personnel disponible auprès des associations privées oeuvrant dans ce domaine pour assurer le suivi des usagers. Il est urgent que les responsables politiques agissent non seulement en vu d'une dynamisation

⁷Ministère du Logement – Rapport d'activité 2007

de la construction de logements sociaux, mais également en vu d'un **accroissement du personnel qualifié** pouvant garantir un encadrement adapté et de qualité de ces personnes.

La **réforme projetée de l'aide sociale** offre sans doute une occasion unique pour réaliser une synthèse des aides fournies à l'égard des catégories de personnes vulnérables. En effet ce projet **propose d'introduire un droit à une aide sociale** « aide qui peut être matérielle, financière ou sociale » et qui est « destinée à permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine »⁹.

8. Prévention de l'exclusion liée au logement

Accéder à un logement est une chose, mais arriver à maintenir ce logement dans le temps en est une autre ! Mise à part le **développement du logement social**, le législateur devrait élargir le principe de **l'allocation au loyer** telle qu'elle est définie dans le cadre de la loi sur le RMG à d'autres catégories de personnes vulnérables. Au lieu de limiter cette allocation aux seules bénéficiaires du RMG, le FNS (ou tout autre organisme y habilité comme par exemple l'office social communal/régional) devrait pouvoir accorder une telle allocation (adaptée à la situation locale) à toute personne touchant par exemple un revenu inférieur à 2 fois le RMG.

A côté des mesures favorisant l'accès au logement en général, il n'existe pas de politique spécifique pour prévenir l'exclusion liée au logement au Luxembourg. En principe les **offices sociaux communaux** ont la possibilité d'aider financièrement toute personne tombant dans le besoin et n'arrivant plus à financer son logement. Mais comme ce genre de secours dépend de la bonne volonté des 5 membres de l'office social (bénévoles élus par le conseil communal) et ne constitue pas un droit, de telles aides ne sont accordées que rarement, surtout dans les petites communes. Dans la pratique, cette façon de procéder permet à toute commune de se soustraire facilement à une éventuelle prise en charge à moyen ou long terme de personnes défavorisées, et notamment de personnes sans abris/mal logées.

Le projet de loi sur **l'organisation future de l'aide sociale** qui selon son article 2 « vise à assurer à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin, **les biens de première nécessité** comprenant notamment les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique »⁹ devrait en principe fournir les moyens et outils nécessaires pour prévenir valablement l'exclusion liée au logement. Deux stipulations qui, si elles sont retenues et à condition de trouver une application correcte et conséquente, pourraient être intéressantes dans ce contexte.

Tout d'abord l'article 8 stipule 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 »⁹. En d'autres termes, et contraire à la pratique actuelle, **l'admission dans une institution** telle qu'un centre d'hébergement pour sans abris ne devrait

⁹ Projet de loi du 22 janvier 2008 « organisant l'aide sociale »

⁹ Projet de loi du 22 janvier 2008 « organisant l'aide sociale »

plus entraîner automatiquement la perte du domicile légal qui est « *conditiae sine qua non* » pour accéder à un certain nombre de droits sociaux tels l'affiliation à une caisse de maladie, l'inscription à l'Administration de l'Emploi ou l'introduction d'une demande pour le Revenu Minimum Garanti.

L'article 28 prévoit même la possibilité pour la commune d'*aider une personne* qui, par une application stricte de la loi, n'aurait *pas droit à un secours*. Il s'agit entre autres de :

- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins
- l'élève et l'étudiant étranger qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles
- la personne ressortissante d'un pays étranger dont la durée de séjour ne totalise pas 3 mois consécutifs

Toute commune pourra accorder à ces personnes un *secours humanitaire* consistant en « ...un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi. Les dépenses relatives à ces secours sont remboursées par l'Etat sur base d'une déclaration »⁹

Nous tenons toutefois à souligner que le fait que l'article 28 prévoit la *possibilité, mais pas l'obligation*, pour le « service d'aide sociale » communal de dispenser un secours urgent même à des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité définies à l'article 4, risque de reproduire les mêmes *problèmes de « non take-up » des situations d'urgence* déjà inhérents à la législation actuelle. Il existe en effet un risque de continuation de la pratique actuelle de certains offices sociaux consistant en un « délogement forcé » de ces personnes par le refus de prestations d'urgence (p.ex. l'hébergement d'une personne ne disposant pas d'un domicile officiel ou risquant de le perdre) en déclarant leur demande tout simplement comme irrecevable.

9. Droit au logement

Au Luxembourg le droit au logement n'est *pas inscrit dans la constitution* et il n'existe même pas de définition légale d'un « logement décent ». La loi du 21 septembre 2006 sur le *Bail à Loyer* a surtout trait aux modalités de fixation du loyer, la durée du contrat de bail, le règlement des litiges et la protection des personnes condamnées à déguerpir de leur logement ainsi que les mesures spéciales pour la sauvegarde de leurs meubles.

L'article 16 limite cependant la *protection des personnes à déguerpir* à un sursis de maximum 9 mois à l'exécution de la décision au déguerpissement. Tandis que le chapitre IV est entièrement dédié aux « *mesures spéciales* pour la sauvegarde des *biens meubles* des personnes condamnées à déguerpir », cette loi ne mentionne *aucune mesure* visant la sauvegarde de la dignité et des droits fondamentaux de la *personne expulsée*. Or une personne expulsée, incapable de retrouver un autre logement, est tôt ou tard « rayé d'office » par la commune où elle résidait et perd ainsi sa domiciliation légale. Dès lors elle est considérée comme SDF, personne *sans domicile fixe* !

⁹ Projet de loi du 22 janvier 2008 « organisant l'aide sociale »

La loi du 21.09.2006 stipule cependant dans son article 26 que : « Les **administrations communales** ont la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune. ». Dans la pratique cette stipulation ne procure nullement le droit à un logement et le fait de pouvoir se domicilier dans une commune présuppose notamment la jouissance légale d'un logement ainsi que les moyens financiers pour subvenir à ses propres besoins. Dans ce contexte il est d'ailleurs intéressant de voir qu'au 1^{er} paragraphe de l'article 16 (sursis au déguerpissement) le législateur parle d'un « **occupant sans droit ni titre** » pour une personne qui est en défaut de paiement du loyer!

10. Immigration

Etant donné que *l'immigration joue un rôle prépondérant au Luxembourg*, nous avons essayé d'en tenir compte tout au long du présent article. En guise de résumé, nous aimerions cependant rappeler ici quelques éléments essentiels.

Depuis plus d'un siècle, le bien-être économique du pays dépend de plus en plus de la présence croissante d'étrangers qui, depuis plusieurs décennies, sont seuls responsables pour une *croissance démographique* comme aucun autre pays européen ne la connaît. « En 2007 la population totale s'élevait à 476.200 personnes, dont 277.900 Luxembourgeois et 198.300 étrangers. ... En 2006 l'emploi intérieur était de 318.600 personnes, dont 117.400 *frontaliers* allemand, belge et français.»¹ Le bien-être économique générale du pays ainsi que la croissance perpétuelle du nombre d'emplois continuent à faire du Luxembourg un pays attractif pour toute personne étrangère à la quête d'un emploi.

Parmi les *personnes défavorisées*, on trouve une proportion plus ou moins égale d'étrangers que parmi la population générale. Ceci vaut également pour les personnes sans abris/mal logées. Il est cependant important de souligner que dans son étude publiée en février 2007, le CEPS signale que « Si les Luxembourgeois composent la plus grande part des personnes souffrant de l'exclusion liée au logement (55%), les *ressortissants d'un pays hors UE-25* sont *surreprésentés*. Ces derniers composent 15% des personnes exclues du logement alors qu'ils ne sont que 4% dans l'ensemble de la population de 18 ans et plus. »¹⁰

Cette constatation rejoint celle faites par les associations oeuvrant sur le terrain qui retiennent également un accroissement constant des *personnes étrangères* (membres de l'UE et pays tiers) ne disposant d'*aucun droit à l'aide sociale*. Etant donné que l'accès aux structures d'hébergement pour sans abris / mal logés est en principe prohibé pour ces personnes, et à défaut d'alternatives fournies par les instances devant s'en occuper, le nombre de telles personnes aboutissant dans la rue au Luxembourg risque de s'accroître encore d'avantage à l'avenir.

¹ STATEC 2007 – Le Luxembourg en chiffres

¹⁰ CEPS Février 2007 - L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les foyers de nuit, les centres d'accueil et les logements encadrés