



## Plateforme « Cohésion sociale » - GT sans-abrisme

### *Proposition d'un cadre de travail pour le développement d'indicateurs qualité*

#### **Considérations générales et point de départ**

---

Faisant suite au **document de référence relatif aux indicateurs qualité, validé en Conseil d'Administration de la FEDAS Luxembourg en date du 11 décembre 2019**, il peut être relevé et rappelé, dans ce contexte de travail, principalement, mais non de manière exhaustive, le principe 3 des accords d'Istanbul : Autonomisation, respect de la « propriété » privée, la participation et l'inclusion que la Plateforme Cohésion sociale a décliné en objectif généraux suivants :

- « - *Veiller à ce que chaque action professionnelle vise à augmenter ou à regagner l'autonomie des personnes prises en charge par nos services.*
  - *Favoriser le soutien financier par rapport au soutien matériel ou sous forme de bons.*
  - *Faciliter l'accès aux logements (sociaux) aux personnes prises en charge par nos services (renforcer les partenariats immobiliers publics/privés).*
- *Respecter la propriété des bénéficiaires.*
  - *Prévoir dans nos structures pour des personnes sans abri des endroits pour stocker leurs affaires personnelles en toute sécurité.*
- *Établir le projet de vie et fixer les objectifs individuels de travail avec les personnes concernées et respecter leurs choix.*
  - *Vérifier lors de l'élaboration du projet de vie que les personnes concernées ont pu exprimer leurs points de vue.*
- *Créer des possibilités pour les bénéficiaires des services pour exprimer leurs idées.*
  - *Prévoir des réunions de bénéficiaires sur des sujets spécifiques à cet effet. »*

## La réalité multiple du sans-abrisme au Grand-Duché de Luxembourg

---

### *Vers une définition du sans-abrisme*

Avant toute considération, il importe de reprendre la définition du sans-abrisme telle que considérée en 2011 par le Mifa<sup>1</sup> de sorte à partager les considérations à venir avec le Ministère du ressort :

*« 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 (non-accès) des concernés à une redistribution de la richesse d'une société (et donc de participation ou de non-participation au mode de vie dominant) 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'exclusion, 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.*

*[...]*

*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. »*

---

<sup>1</sup> Mifa (2011). *Exclusion sociale liée au logement et au sans-abrisme : D'un état des lieux vers une stratégie nationale*, consultable via [https://mfamigr.gouvernement.lu/content/dam/gouv\\_mfamigr/le-minist%C3%A8re/attributions/solidarit%C3%A9/sans-abrisme/exclusion-sociale-logement-sans-abrisme.pdf](https://mfamigr.gouvernement.lu/content/dam/gouv_mfamigr/le-minist%C3%A8re/attributions/solidarit%C3%A9/sans-abrisme/exclusion-sociale-logement-sans-abrisme.pdf) (date de dernière consultation: 09/06/2020)

De ces éléments, le Mifa (2011), à travers l'état des lieux réalisé, précise la nécessité de considérer la typologie ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion<sup>2</sup>) pour mieux définir la notion de populations vulnérables du point de vue du logement. Ainsi, il peut être relevé quatre situations distinctes en matière de logement (cf. annexe 2 relative aux concepts de sans-abrisme):

«

- **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) »

précisant que « 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. »

Dans cette perspective, il peut être souligné la nécessité de reprendre ces 4 catégories pour servir une cohérence dans la structuration des travaux de la FEDAS Luxembourg en matière de développement de critères de qualité relatifs à l'accompagnement de ces types de population vulnérable.

Pour finir sur les réalités territoriales, il peut être déploré le manque de données en la matière, voire l'existence de données éparses qui ne contribuent pas à s'approprier une vue adéquate de la problématique ciblée. A cela, de nombreuses raisons peuvent être énoncées : l'absence d'une instance unique d'observation du phénomène, une définition multiple du phénomène social observé, etc.

### **Réalités sociales face à la problématique du logement**

En outre, considérant les particularités du sans-abrisme sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, il peut être relevé les éléments suivants tirés de sources nationales <sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Note sur le logement de la Chambre des Salariés : <https://www.csl.lu/bibliotheque/publications/1972da7b1b.pdf>

GLS, communiqué de presse du 9 mars 2020 : <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2020/03-mars/gestion-locative/Dossier-de-presse.pdf>

### Des politiques sociales

- Une démarche politique enclenchée : après un « pacte logement » (2008-2020) succèdera un pacte logement 2.0 dont les objectifs principaux se déclinent comme suit :
  - L'augmentation de l'offre de logements abordables et durables;
  - La mobilisation de terrains à bâtir et du potentiel existant;
  - L'amélioration de la qualité de vie par un urbanisme adapté.
- La mise en place et l'évolution d'une gestion locative sociale (GLS), instrument dont l'évolution est positive (*366 logements en gestion en 2016 à 960 logements en gestion début 2020, soit une hausse de plus de 260% en 4 ans*) mais, semble-t-il, encore insuffisante;

### Des populations vulnérables

- Une crise du droit au logement (cf. un manque de logements à prix abordable ; des prix élevés et en constante croissance (cf. loyer et achat) ; une demande supérieure à l'offre) ;
- Une aide relative (cf. subvention au loyer réévaluée mais restreinte car toutes les personnes en précarité ou potentiellement en précarité ne peuvent en bénéficier ; logements sociaux pas suffisants en nombre ; marché privé peu ouvert au logement social) ;
- Quelques caractéristiques des populations vulnérables<sup>4</sup> qui se dessinent :
  - Les hommes en situation de rue surreprésentés (92%) ;
  - 1 personne sur 10 bénéficiant d'un accueil en foyer de jour est luxembourgeoise ;
  - Plus de la moitié des personnes en situation de sans-abrisme appartient à la tranche d'âge des 26-45 ans.
- Une surcharge des coûts du logement par rapport au revenu<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> L'essentiel du 4 avril 2019 : Un sans-abri sur dix est luxembourgeois (<https://www.lesessentiel.lu/fr/luxembourg/story/un-sans-abri-sur-dix-est-luxembourgeois-29987919>)

<sup>5</sup> Cf. Sozialalmanach, Caritas, 2016 : [https://www.caritas.lu/sites/default/files/caritas\\_sozialalmanach\\_2016.pdf](https://www.caritas.lu/sites/default/files/caritas_sozialalmanach_2016.pdf)

## Vers le développement d'indicateurs de qualité relatif à l'accompagnement et l'aide sociale en faveur des populations vulnérables face à l'exclusion liée au logement et à la situation de vie

---

Partant de l'ensemble des éléments relevés précédemment, il conviendrait de structurer le **développement d'indicateurs de qualité, par type de population-cible**, sur base de la proposition suivante :

### SANS ABRI

#### 1. Personnes vivant dans la rue

= Qui vit dans la rue ou dans les espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation

Situation de vie : espace public ou externe

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

#### 2. Personne en hébergement d'urgence

= Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix

Situation de vie : hébergement d'urgence

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

## SANS LOGEMENT

### 3. Personnes en foyers d'hébergement pour personnes sans domicile

= Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte

Situation de vie : Foyer d'hébergement d'insertion, logement provisoire, hébergement de transition avec accompagnement

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

### 4. Personnes en foyer d'hébergement pour femmes

= Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour courte

Situation de vie : Hébergement pour femmes

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

## 5. Personnes en hébergement pour immigrés

= Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants

Situation de vie : Logement provisoire/centres d'accueil, Hébergement pour travailleurs migrants

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

## 6. Personnes sortant d'institutions

= Pas de logement disponible avant la libération ; reste plus longtemps que prévu par manque de logement et pas de logement identifié

Situation de vie : Institutions pénales, institutions médicales, institutions pour enfants/homes

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

## 7. Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme

= Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (> 1 an)

Situation de vie : Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées, logement accompagné pour ex-sans-abri

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

## LOGEMENT PRECAIRE

### 8. Personnes en habitat précaire

= Qui vit dans un logement conventionnel, mais le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement ; Occupation d'une habitation sans bail légal ; Occupation illégale d'un logement ; Occupation d'un terrain sans droit légal

Situation de vie : Provisoirement hébergé dans la famille/ chez des amis ; sans bail de (sous-) location ; occupation illégale d'un terrain

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

### 9. Personnes menacées d'expulsion

= Quand les avis d'expulsion sont opérationnels et quand le prêteur possède un avis légal de saisie

Situation de vie : Application d'une décision d'expulsion (location) ; Avis de saisie (propriétaire)

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

### 10. Personnes menacées de violences domestiques

= Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques

Situation de vie : Incidents enregistrés par la police

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année



## LOGEMENT INADEQUAT

### **11. Personnes vivant dans les structures provisoires/ non-conventionnelles**

= Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel ; Abri, baraquement ou cabane de fortune ; Baraque ou cabine de structure semi permanente

Situation de vie : Mobile homes, Construction non conventionnelle, Habitat provisoire

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

### **12. Personnes en logement indigne**

= Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction

Situation de vie : Logements inhabitables occupés

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

### **13. Personnes vivant dans les conditions de surpeuplement sévère**

= Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables

Situation de vie : Norme nationale de surpeuplement la plus élevée

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

## LOGEMENT ABORDABLE

Dénomination précédente : Logement social ou à coût modéré

= Personne(s) vivant dans une communauté domestique à (très) faible(s) revenu(s) (n'ayant pas les capacités financières pour se loger)

Situation de vie : Logements locatifs subventionnés par l'Etat via des promoteurs publics ou des promoteurs associatifs

Objectifs	Moyens	Indicateurs	Résultats attendus	Résultats observés sur l'année

### Proposition des objectifs et du cadre de travail de la PF CS

**Objectif :** identifier et décrire, par type de population-cible, des indicateurs généraux consensuellement admis par l'ensemble des prestataires œuvrant dans l'accompagnement du sans-abrisme. Cette liste non exhaustive de critères de qualité invite les prestataires à mener une réflexion sur tous les critères repris par rapport à ses spécificités, à en rajouter et à les faire évoluer si le contexte le requiert.

#### Modalités de travail :

1. À partir du tableau validé par les membres de la PF, **chaque membre/prestataire le remplit, par population-cible** (cf. typologie ETHOS et annexe 1) qu'il accompagne. Pour précisions, certains prestataires accompagnent un type de population, d'autres plusieurs, il convient de remplir un tableau distinct pour chaque type de population-cible (cf. annexe 1). En outre, le nombre d'objectifs et donc d'indicateurs n'est à ce stade pas arrêté. Il convient de développer chaque tableau par autant de lignes nécessaires qu'il y a d'objectifs et donc d'indicateurs qui paraissent importants au prestataire ;
2. **Porter les résultats en Plateforme cohésion sociale** afin de définir les suites à donner à ce travail (par exemple : projection d'une étude pour un état des lieux, pour apprécier des éléments d'évolution (il convient dans ce cadre de comparer les indicateurs d'une année n et d'une année n+1) pour ensuite être force de propositions/recommandations au niveau des pouvoirs publics).
3. **Toute proposition de la Plateforme quant aux suites à donner devra être validée en Conseil d'Administration de la FEDAS Luxembourg.**

## ANNEXE 1 : Catégories conceptuelles, opérationnelles et situations de vie relatives au sans-abrisme<sup>6</sup>

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	

<sup>6</sup> Tableau extrait de l'état des lieux réalisés par le Mifa en 2011.

## ANNEXE 2 : Typologie européenne de l'exclusion liée au logement comprenant une définition générique à côté de la catégorie opérationnelle et de la situation de vie

### ETHOS 2007 Typologie européenne de l'exclusion liée au logement

L'exclusion liée au logement est un des problèmes de société traités dans le cadre de la Stratégie européenne pour la protection et l'inclusion sociale. La prévention de l'exclusion liée au logement et la réintégration des personnes sans domicile sont des questions qui nécessitent une connaissance des parcours et trajectoires qui mènent à de telles situations de vie.

FEANTSA, Fédération européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri, a développé une typologie de l'exclusion liée au logement appelée ETHOS (European Typology on Homelessness and housing exclusion).

La typologie part du principe que le concept de "logement" (ou "home" en anglais) est composé de trois domaines, dont l'absence pourrait constituer une forme d'exclusion liée au logement. Le fait d'avoir un logement peut

être interprété comme: avoir une habitation adéquate qu'une personne et sa famille peuvent posséder exclusivement (*domaine physique*); avoir un lieu de vie privée pour entretenir des relations sociales (*domaine social*); et avoir un titre légal d'occupation (*domaine légal*). De ce concept de logement sont dérivées quatre formes d'exclusion liée au logement: être sans abri, être sans logement, être en situation de logement précaire, être en situation de logement inadéquat - des situations qui indiquent toutes l'absence d'un logement. ETHOS classe donc les personnes sans domicile en fonction de leur situation de vie ou de logement ("home"). Ces catégories conceptuelles sont divisées en 13 catégories opérationnelles qui peuvent être utiles sur le plan de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement.

	Catégorie opérationnelle	Situation de vie	Définition générique
SANS ABRIS	1 Personnes vivant dans la rue	1.1 Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
	2 Personnes en hébergement d'urgence	2.1 Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix
SANS LOGEMENT	3 Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1 Foyer d'hébergement d'insertion 3.2 Logement provisoire 3.3 Hébergement de transition avec accompagnement	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
	4 Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1 Hébergement pour femmes	Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
	5 Personnes en hébergement pour immigrés	5.1 Logement provisoire/centres d'accueil 5.2 Hébergement pour travailleurs migrants	Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants
	6 Personnes sortant d'institutions	6.1 Institutions pénales 6.2 Institutions médicales (*) 6.3 Institutions pour enfants / homes	Pas de logement disponible avant la libération Reste plus longtemps que prévu par manque de logement Pas de logement identifié (p.ex. au 18 <sup>e</sup> anniversaire)
	7 Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7.1 Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées 7.2 Logement accompagné pour ex-sans-abri	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)
LOGEMENT PRÉCAIRE	8 Personnes en habitat précaire	8.1 Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis 8.2 Sans bail de (sous-)location 8.3 Occupation illégale d'un terrain	Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement Occupation d'une habitation sans bail légal Occupation illégale d'un logement; Occupation d'un terrain sans droit légal
	9 Personnes menacées d'expulsion	9.1 Application d'une décision d'expulsion (location) 9.2 Avis de saisie (propriétaire)	Quand les avis d'expulsion sont opérationnels Quand le prêteur possède un avis légal de saisie
	10 Personnes menacées de violences domestiques	10.1 Incidents enregistrés par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques
LOGEMENT INADÉQUAT	11 Personnes vivant dans des structures provisoires/non conventionnelles	11.1 Mobile homes 11.2 Construction non conventionnelle 11.3 Habitat provisoire	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel Abri, baraquement ou cabane de fortune Baraque ou cabane de structure semi permanente
	12 Personnes en logement indigne	12.1 Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction
	13 Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1 Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables

Note: Un séjour de courte durée est défini comme normalement moins d'un an; un séjour de longue durée est défini comme plus d'un an. Cette définition est compatible avec les définitions du recensement telles qu'elles sont recommandées dans le rapport UNECE/EUROSTAT (2006)

(\*) Inclut les centres de désintoxication, les hôpitaux psychiatriques, etc.



Pour obtenir plus de renseignements, veuillez consulter le 5<sup>e</sup> bilan de statistiques sur l'exclusion liée au logement en Europe (Edgar et Meert) sur le site de la FEANTSA [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org).

La FEANTSA est soutenue financièrement par la Commission européenne. Les opinions exprimées sont celles des intervenants, la Commission n'est pas responsable de l'utilisation des informations qui sont incluses dans le présent dossier.

**FEANTSA**

Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL  
European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL

194, Chaussée de Louvain ■ 1210 Bruxelles ■ Belgique ■ Tél.: +32 2 538 66 69 ■ Fax: +32 2 539 41 74 ■ [office@feantsa.org](mailto:office@feantsa.org) ■ [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org)