

René Kneip

Stratégies globales pour mettre fin au sans-abrisme en Europe et au Luxembourg

Le sans-abrisme est une réalité dans tous les pays de l'Union européenne. Nonobstant le modèle social européen et son engagement pour les droits fondamentaux des citoyens, un nombre important de personnes continue à passer par les mailles du système de protection sociale existant.

Qu'est-ce qu'on entend par sans-abrisme ?

L'exclusion du logement et le sans-abrisme sont des phénomènes complexes avec une multitude de facettes. Ils peuvent affecter des individus tout comme des ménages à différents moments de leur vie. Il existe maintes formes d'exclusion du logement.

La typologie ETHOS¹ de la Feantsa² classe les personnes selon respectivement leur situation de vie et leur situation de logement. Quatre concepts fondamentaux sont mis en évidence : le sans-abrisme, le sans-logement, le logement incertain et le logement inadéquat.

1. La première catégorie (*sans-abri*) renvoie aux personnes forcées de vivre dans la rue ou à recourir à des logements d'urgence tels les foyers de nuit pour sans-abri.

2. La deuxième catégorie (*sans logement*) englobe toutes les personnes contraintes à vivre dans des structures du type foyer

(pour personnes majeures défavorisées, pour femmes sous menaces de violence conjugale, pour immigrants...). Bien que ces personnes ne doivent plus vivre dans la rue, leur séjour en foyer n'est que provisoire (pas de titre légal d'occupation) et souvent lié à des critères d'admission très stricts et des règlements dont la violation peut engendrer l'exclusion immédiate.

3. Les personnes en *logement incertain* sont notamment celles trouvant un accueil provisoire chez des amis ou des membres de la famille, les personnes vivant en situation « illégale » (camping, sous-location), les personnes sous mandat d'expulsion ou les personnes vivant en institution (prison, centre thérapeutique, clinique, etc.) et forcées de les quitter sans disposer d'un logement adéquat et accessible pour eux (loyer trop élevé, préjugés, etc.).

4. Les personnes en *logement inadéquat* vivent p.ex. en situation de surpeuplement (p.ex. femme seule avec enfants) ou occupent un logement inadéquat (sanitaires rudimentaires, pas d'eau chaude, etc.).

Dans la plupart des cas, le sans-abrisme ou l'exclusion liée au logement n'est pas une situation statique ou immuable. Souvent, les personnes « transitent » par ces différentes situations de vie et peuvent se retrouver, à un moment ou un autre et pour des périodes plus ou moins longues, dans une de ces diverses formes d'exclusion

du logement. Mettre un terme au sans-abrisme n'implique donc pas seulement éviter que des personnes soient contraintes de vivre dans la rue (la pointe de l'iceberg), mais implique que toute personne, nonobstant sa situation matérielle ou son état de santé (problèmes psychiatriques p.ex.), puisse accéder de manière durable à un logement adapté à ses besoins.

Cinq objectifs pour mettre fin au sans-abrisme

La Feantsa définit cinq objectifs ayant trait aux aspects du sans-abrisme qui sont le mieux abordés par des politiques spécifiques, plutôt que par le biais d'autres domaines politiques, tels que le logement, la santé ou l'emploi. Ces politiques spécifiques ont trait à des populations cibles visibles, identifiables et quantifiables et permettent ainsi l'élaboration de stratégies basées sur les faits. Pour la Feantsa, ces populations cibles sont des priorités logiques dans la mesure où elles sont composées de personnes qui s'adressent déjà aux services ciblant les sans-abri ou pourraient aisément être approchées par ceux-ci. Alors que ces objectifs aident à centrer les stratégies de lutte contre le sans-abrisme sur

des buts pragmatiques, ces politiques devraient être basées sur une compréhension conceptuelle large du sans-abrisme telle que présentée dans la typologie ETHOS.

Les objectifs décrits ci-dessous constituent des éléments essentiels de stratégies visant l'éradication du sans-abrisme. Pour être effectives, elles doivent être adaptées aux réalités des contextes nationaux et locaux, et renforcées par une prévention systématique grâce à des politiques plus générales en matière de logement, d'emploi, de santé et d'éducation.

Afin de permettre aux lecteurs de faire un lien avec la réalité du Grand-Duché de Luxembourg, l'auteur a essayé de transposer par la suite de cet article ces cinq objectifs dans le contexte luxembourgeois.

1. Personne ne devrait être obligé de dormir dans la rue

À l'heure actuelle, la seule alternative pour échapper au sans-abrisme de rue au Luxembourg est d'accéder à un des 125 lits d'urgence financés par l'État et gérés par des associations privées (Caritas accueil et solidarité ASBL et Comité national de défense sociale ASBL) respectivement à Luxembourg-Ville et Esch/Alzette. Ces lits d'urgence connaissent un « succès fou » et reçoivent, sur une année, 10 fois plus de personnes qu'elles ne disposent de lits. Ainsi, le Foyer Ulysse à Luxembourg-Ville voit annuellement défiler entre 700 et 800 personnes différentes dans ses 64 lits. Force est de constater que deux à trois personnes, y inclus les admissions répétées des mêmes personnes, finissent tous les jours dans la rue au Grand-Duché !

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

- hommes (en majorité) et femmes (en nombre croissant) ;
- personnes majeures de tout âge (18 à 75 ans et même davantage), avec une prédominance alarmante et croissante de jeunes de moins de 25 ans ;
- personnes affichant des problèmes de santé graves et souvent chroniques

(p.ex. alcooliques, toxicomanes, psychotiques) et ne trouvant plus accueil ni dans des centres thérapeutiques ni dans des cliniques psychiatriques, voire même des maisons de soins ;

- personnes avec ou sans qualification professionnelle disposant d'un emploi (souvent des mesures de l'ADEM, du SNAS ou du SNJ – rarement des occupations dans les initiatives d'emploi) ou au chômage (souvent de longue voir très longue durée) ;
- des victimes tout comme des auteurs de violence (familiale et autre) ;
- des ressortissants de prison tout comme des personnes « en voie » d'emprisonnement ; etc.

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

(Photo : Izabela Koczokdaj - foma.lu)



2. Personne ne devrait être obligé de rester dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée

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

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

Or tel n'est pas le cas au Luxembourg. Vu le nombre important d'usagers et le manque

dramatique de structures spécialisées (pour jeunes, pour malades psychiatriques et personnes souffrant de maladies chroniques, pour étrangers sans droits sociaux, pour chômeurs de longue durée, etc.), les séjours de certaines catégories de personnes dépassent de loin l'urgence et induisent logiquement auprès des usagers ce qu'on pourrait qualifier de lésions institutionnelles. Au lieu de pouvoir engager un processus d'autonomisation auprès des usagers et leur aider à retourner à une vie normale, les structures d'urgence renforcent auprès d'un nombre important et croissant d'usagers les phénomènes de dépendance et de « perte de la personnalité ».

Les conséquences inévitables de cette évolution sont le blocage des structures d'urgence par des personnes « sans avenir », et la nécessité d'augmenter progressivement la mise à disposition de lits d'urgence coûteux et de multiplier les structures d'hébergement d'urgence. En dernière conséquence, et comme dans beaucoup d'autres pays de l'UE, ceci revient à une « mise en faillite » du système actuel de prise en charge des sans-abri au Luxembourg.

3. Personne ne devrait devoir rester dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire

Malheureusement, le phénomène de saturation décrit ci-dessus pour les logements d'urgence connaît un prolongement au niveau des logements dits « encadrés » ou de « 2^e phase », et a atteint une envergure dramatique pour les femmes (les foyers spécialisés pour femmes sont archicomplets), les jeunes (structures de prise en charge en nombre insuffisant) et les malades psychiatriques (capacités extrahospitalières de loin insuffisantes et critères d'admission souvent trop limitatifs).

En principe, et après un séjour pouvant aller de 3 mois à 1 an, ces personnes devraient pouvoir accéder à un logement « accompagné » (logement individuel ou en petite communauté) avec des services et prestations répondant aux besoins des usagers, ou à un logement autonome. Or, à ce niveau, la situation extrêmement tendue du marché du logement au Luxembourg rend toute amélioration illusoire. Un nombre croissant de personnes ayant

eu recours à des logements encadrés et/ou accompagnés, qu'elles soient passées par la situation de sans-abri ou non, se trouvent bloquées dans ces structures de transition faute d'alternatives accessibles pour elles (loyers trop élevés, préjugés contre des personnes défavorisées, l'attitude « NIMBY » – « not in my backyard », etc.).

Une amélioration définitive et durable de cette situation ne saura se faire que grâce à une augmentation sensible des logements sociaux, c.-à-d. de logements dont le coût du loyer est adapté à la situation économique du ménage et dont l'infrastructure et l'équipement tiennent compte des besoins spécifiques des usagers. L'État, par le biais des promoteurs publics, mais

Un nombre croissant de pays européens s'engage à limiter à un minimum le séjour en logement d'urgence.

également les communes devraient investir dans la construction de plusieurs milliers de logements sociaux et les mettre à la disposition des usagers se trouvant bloqués dans des logements de transition.

4. Personne ne devrait être obligé de sortir d'une institution sans option de logement

Au Luxembourg, comme dans la plupart des pays, toute institution sociale ou médico-sociale se définit par les limites de ses compétences. Pour certaines, ces limites sont imposées par la logique même des prestations (prison, centre thérapeutique, clinique psychiatrique).

Pour d'autres, des critères d'admission parfois rigoureux sont définis afin d'éviter que des personnes présentant des caractéristiques non désirées ne soient admises, et des règles d'ordre interne, parfois encore plus rigoureuses, sont définies pour écarter, souvent d'un jour à l'autre, les personnes présentant un comportement déviant ou non conforme au bon fonctionnement de l'institution. Pour la majorité, ces départs ou expulsions, qu'ils soient planifiés ou spontanés, se font sans se préoccuper de la situation de logement future des concernés.

Pour tous ces ressortissants d'institutions, le sans-abrisme mène forcément, et parfois à très courte échéance, à une rechute dans les problématiques antérieures. Une offre de logement encadré ou accompagné, assortie d'un certain nombre de prestations et services adaptés aux besoins des concernés, augmenterait sensiblement les chances de ces personnes à pouvoir s'en sortir. À défaut de telles alternatives, les concernés sombrent dans un cercle vicieux qui risque de les éterniser dans un va-et-vient perpétuel entre la rue, les structures pour sans-abri et ces institutions spécialisées.

5. Aucun jeune ne devrait être obligé de finir sans-abri à cause de la transition vers la vie indépendante

Un moment crucial dans la vie de tout être humain est le passage de l'adolescence à la vie adulte, la transition de la cellule familiale d'origine vers une vie indépendante. Pour la plupart, cette transition se fait progressivement, avec des moments parfois difficiles, marqués de solitude et d'angoisses. Grâce à un milieu d'origine compréhensif et encourageant, cette transition est cependant réalisée sans conséquences négatives ou séquelles à long terme pour les concernés.

Pour d'autres, qui ne peuvent recourir à un tel soutien familial, la situation se présente bien différemment. Au Luxembourg, mais également dans d'autres pays européens, les cas les plus dramatiques sont les jeunes mineurs de moins de 18 ans qui quittent le domicile familial parce qu'ils ne se sentent plus compris ou sont en conflit ouvert avec d'autres membres de la famille.

Ne désirant pas retourner dans une nouvelle situation de dépendance et souhaitant vivre « leur liberté », certains de ces jeunes préfèrent vivre à la rue plutôt que de rentrer dans un logement encadré tel un foyer ou home pour jeunes mineurs. La police estime qu'en moyenne, une trentaine de jeunes de moins de 18 ans sont à la rue au Luxembourg.

Pour des jeunes majeurs de moins de 25 ans ayant quitté le domicile des parents et ne disposant pas d'une formation professionnelle achevée, le risque de finir à la rue est également grand. Sans emploi régulier

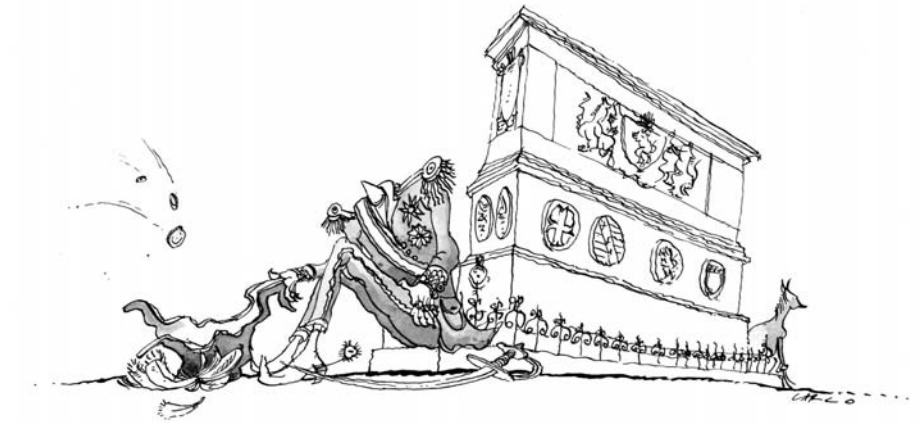
(mesures d'emploi limitées dans le temps ou contrats précaires) et durable, et ne disposant pas du droit au revenu minimum garanti, la recherche d'un logement se présente comme difficile, voire illusoire.

De la gestion à l'élimination du sans-abrisme

Face à la pauvreté extrême et l'exclusion sociale de personnes en situation de sans-abrisme, une variété très large d'acteurs en Europe a développé des réponses durant les dernières décennies. Souvent, ces réponses étaient réactives et *ad hoc*, comme le montre l'exemple du Luxembourg. Elles avaient pour objectif la gestion du problème plutôt que sa solution. Ces réponses immédiates au sans-abrisme sont sans aucun doute nécessaires et efficaces pour traiter les symptômes les plus sévères et elles ont un rôle important à jouer comme solutions à court terme. Cependant, depuis que le sans-abrisme est apparu comme problème à grande échelle, il est temps d'arrêter de se contenter à seulement gérer le problème ; il est temps de commencer à viser son élimination.

Le sans-abrisme équivaut au refus des droits humains fondamentaux, et se limiter à le gérer revient très cher à la société. Aussi bien les services s'occupant de sans-abri que d'autres services, comme p.ex. les services de soins de santé, doivent faire face à des dépenses importantes pour prendre en charge les sans-abri. Dans certains cas, les réponses données sont devenues une partie du problème. Des structures d'hébergement initialement conçues comme hébergement d'urgence deviennent, pour certains, des lieux de vie à long terme. Ainsi, les foyers de nuit se remplissent peu à peu d'usagers à « long séjour » et arrêtent de jouer leur rôle initial d'hébergement temporaire. Une multiplication de telles structures est la conséquence directe d'une telle évolution.

Le besoin de réponses temporaires au sans-abrisme persistera sans aucun doute, mais il existe aujourd'hui une urgence évidente pour s'orienter vers des stratégies politiques globales avec l'objectif à long terme de l'éliminer. Ceci implique le développement de stratégies nationales intégrées, globales et durables définissant des objectifs basés



sur la réalité effective du sans-abrisme et visant comme but ultime son élimination progressive³.

Le 6 septembre 2010, cinq députés européens de bords politiques différents ont déposé au Parlement européen une nouvelle déclaration écrite (une première déclaration avait été adoptée en 2008) sur une stratégie de l'Union européenne pour les personnes sans-abri, dont l'échéance de signature pour les parlementaires est le 6 décembre 2010. Cette déclaration⁴ :

1. demande à nouveau au Conseil de s'engager avant la fin de l'année 2010 à régler la question des personnes sans-abri d'ici 2015 ;
2. invite la Commission à mettre en place une stratégie ambitieuse en faveur des personnes sans-abri dans l'Union et à aider les États membres à élaborer des stratégies nationales efficaces suivant les orientations du rapport conjoint adopté en mars 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale et dans le cadre de la stratégie Europe 2020 ;
3. demande à EUROSTAT de recueillir des données sur les personnes sans-abri ;
4. soutient les objectifs d'action prioritaires : personne ne devrait dormir dans la rue ; personne ne devrait rester dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée ; personne ne devrait rester dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire ; personne ne devrait sortir d'une institution sans option de relogement ; aucun jeune ne devrait finir sans-abri du fait de la transition vers une vie indépendante ;
5. charge son Président de transmettre la présente déclaration, accompagnée

du nom des signataires, au Conseil, à la Commission et aux parlements des États membres.

Il est généralement reconnu que la solution définitive au sans-abrisme passe inévitablement par la mise à disposition d'un logement adapté aux capacités financières et personnelles des concernés. Aux États-Unis, mais également dans certains pays européens, le concept du *housing first* ou du « logement d'abord » commence à faire ses preuves. L'idée de base de ce concept est de procurer à toute personne ayant perdu son logement un logement de rechange. Une fois réinstallé, l'usager d'un tel logement devra profiter de toute une panoplie de services et de prestations lui permettant de maintenir ce logement dans le temps. À côté d'un coût nettement inférieur à celui d'un logement d'urgence ou d'un logement de transition, un grand avantage de ce concept est le fait que la personne en question pourra profiter d'une prise en charge « sur mesure ». Cette prise en charge n'est pas liée à la spécificité d'une institution, mais se base sur une analyse détaillée des capacités et des besoins de la personne. ♦

1 European Typology of Homelessness and Housing Exclusion – Typologie du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement

2 Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri

3 Voir la boîte à outils de la Feantsa : *Mettre un terme au sans-abrisme : Un manuel pour les décideurs politiques* ; Feantsa 2010.

4 Parlement européen – Déclaration écrite 0061/2010 du 6.9.2010