



Agir ensemble contre le sans-abrisme : Constats systémiques et recommandations structurelles pour le Plan d'Action National de lutte contre le sans- abrisme et l'exclusion sociale liée au logement

Introduction

La mise en œuvre d'un Plan d'Action National de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion sociale liée au logement (PAN Sans-Abrisme) ambitieux et efficace constitue un enjeu majeur pour le Luxembourg, dans un contexte marqué par une saturation des dispositifs, une augmentation du sans-abrisme visible et invisible, et une pression structurelle sans précédent sur l'accès au logement abordable.

Afin de garantir la cohérence, la pertinence opérationnelle et l'impact réel du futur PAN, il est essentiel que les acteurs de terrain disposant d'une connaissance fine des besoins et des réalités sociales soient pleinement associés dès la phase d'élaboration, puis tout au long de sa mise en œuvre et de son suivi.

La FEDAS Luxembourg — en tant que fédération représentative de plus de 200 acteurs actifs dans l'action sociale, et représentant une multitude d'organisations actives dans le logement, l'hébergement, l'accompagnement et la lutte contre le sans-abrisme — souhaite affirmer sa disponibilité et son engagement pour contribuer à un PAN solide, concerté, et capable de répondre aux défis systémiques actuels.

Le rôle de la FEDAS Luxembourg

La FEDAS Luxembourg rassemble des acteurs de terrain disposant d'une expertise approfondie dans les domaines du logement accompagné, du Housing First, de l'hébergement, de l'accompagnement social spécialisé, ainsi que dans la gestion quotidienne des situations de grande précarité. Cette diversité de pratiques et d'expériences constitue une ressource stratégique pour la conception et l'opérationnalisation d'un PAN efficace.

Une coopération étroite avec la FEDAS Luxembourg offre notamment :

- **Une expertise opérationnelle consolidée**, indispensable pour traduire des orientations politiques en mesures applicables, réalistes et efficaces.
- **Une vision systémique** couvrant prévention, hébergement, logement, accompagnement social, santé, gouvernance, financement et collecte de données.
- **Une connaissance fine des publics vulnérables**, incluant personnes à besoins complexes, jeunes, familles, femmes, personnes en situation administrative irrégulière, personnes présentant un double diagnostic, etc.



- **Une capacité à identifier les “vacances de responsabilité”** au sein du continuum logement–accompagnement, enjeu central relevé dans les constats du terrain.
- **Un point de contact unique, disponible et structurant**, capable de fédérer, analyser et synthétiser l'ensemble des expertises, besoins et propositions issus de la diversité des acteurs de terrain

Associer pleinement la FEDAS Luxembourg contribue à une maximisation de l'impact du PAN, d'éviter des angles morts dans la gouvernance, et d'assurer une adhésion forte des acteurs de terrain.

Constats et recommandations

Pour engager sa participation au dialogue national sur le sans-abrisme, la FEDAS Luxembourg souhaite mettre en avant des constats essentiels du terrain ainsi que des recommandations prioritaires élaborées par les membres de son Atelier Sans-Abrisme & Housing First. Ces éléments constituent une première base de travail, non exhaustive, appelée à être enrichie et approfondie dans le cadre d'un futur dialogue structuré et d'un futur comité de pilotage qui accompagneront l'élaboration et la mise en œuvre du PAN. Ils visent à offrir une lecture claire des enjeux rencontrés dans la prévention, l'hébergement, l'accès au logement, l'accompagnement social et la gouvernance, tout en mettant en lumière les besoins systémiques auxquels le futur PAN devra répondre.

1. Prévention

Constats

- Présence préoccupante de jeunes de moins de 25 ans en situation de rue.
- Sorties d'institution sans solutions de transition adaptées, entraînant un risque immédiat de sans-abrisme.
- Manque de dispositifs multidisciplinaires pour personnes à besoins complexes (double diagnostic).
- La perte d'adresse entraîne une perte d'accès aux droits sociaux, créant des ruptures évitables.
- La participation des personnes ayant une expérience du sans-abrisme reste encore insuffisamment intégrée dans l'élaboration des politiques et des dispositifs.
- Il n'existe pas de droit au logement opposable au Luxembourg.

Recommandations

- Faciliter l'accès à et le maintien de l'adresse de référence ; préciser le cadre légal de l'adresse de référence et promouvoir des pratiques harmonisées.
- Garantir certains droits indépendamment de la possession d'une adresse.



- Développer des projets spécifiques : maisons de transition multidisciplinaires, hébergement et intervention d'urgence pour jeunes, etc.
- Combler le vide en matière de revenu de base pour les jeunes exclus du REVIS.
- Renforcer l'implication des personnes concernées à toutes les étapes (conception, mise en œuvre, évaluation) des politiques et des services.
- Faire du droit au logement un principe central du PAN et des politiques nationales et introduire un droit au logement opposable selon le modèle de la France par exemple.

2. Accès au logement

Constats

- La saturation des foyers (foyers pour femmes, DPI/BPI, jeunes), des logements transitoires et des structures d'urgence constitue un point d'étranglement structurel qui rend la prévention du sans-abrisme quasi impossible et allonge les trajectoires de rue. Or, la littérature internationale et les expériences de terrain montrent que la chronicisation du sans-abrisme complique fortement les processus de réhabilitation. **Ce cercle vicieux résulte d'un dysfonctionnement systémique induit par la pénurie flagrante de logements abordables.** En termes de réalités vécues, cela se traduit par exemple, pour les personnes survivantes de violence domestique et/ou sexuelle, souvent par un choix impossible entre la rue et le retour auprès du ou de la partenaire violent·e, un retour pouvant mettre gravement en danger leur santé physique et psychique, voire leur vie.
- Housing First sont rapidement saturés et ne suivent pas suffisamment l'évolution des besoins, notamment dans un contexte de croissance de la population.
- Manque de coordination entre acteurs, entraînant des vacances de responsabilité.

Recommandations

- Obligation de développement de logements abordables DÉDIÉS, en particulier par les communes, avec typologies adaptées et logique "scattered housing".
- Mettre en place une stratégie de développement du Housing First basée sur les données, les besoins et l'évolution démographique, tout en développant des solutions de logement alternatives (containers et structures modulables, tiny houses etc.) rapidement mobilisables.



- Mobiliser les logements inoccupés par une taxation et des sanctions efficaces¹.
- Harmoniser et coordonner le secteur pour identifier et éliminer les zones de non-responsabilité dans le continuum de l'insertion sociale par le logement.
- Créer une liste unique de tous les logements dédiés avec accompagnement rapproché.

3. Hébergement

Constats

- Capacités insuffisantes ; fermeture saisonnière de la WAK.
- Conditions de promiscuité ; structures inadaptées à plusieurs profils (femmes, familles, besoins complexes).
- Manque de ressources pour un accompagnement social conséquent.
- Difficulté d'assurer une prise en charge en urgence (listes d'attente).
- Critères d'accès non cohérents, manque de coordination entre acteurs, et absence de définition commune du "bas seuil".

Recommandations

- Augmenter les capacités d'hébergement d'urgence.
- Développer de petites structures adaptées, décentralisées, ouvertes toute l'année, en incluant des structures dédiées aux publics cibles présentant des vulnérabilités spécifiques et aux femmes et familles.
- Prévoir des places sans conditions d'accès toute l'année.
- Créer davantage de maisons ou foyers de transition pour désengorger l'urgence.
- Renforcer les équipes multidisciplinaires, pour pouvoir assurer un accompagnement social efficace. L'objectif est de passer d'une simple gestion de la pauvreté à un véritable travail social orienté autonomisation et réduction des risques.
- Garantir coordination et complémentarité entre structures.

4. Accompagnement social

Constats

- Manque de supervision et de formations spécialisées en sans-abrisme et Housing First, budget insuffisant.

¹ voir [Avis FEDAS Luxembourg concernant les projets de loi n° 8082A et 8082B et leurs amendements](#)



- Ruptures de suivi : accompagnement dicté par les logiques organisationnelles et les modes de financement, plutôt que par les besoins des personnes.
- Manque de services proposant une gestion financière volontaire pour des personnes disposant d'une adresse de référence et exerçant une activité professionnelle, sans obligation de recourir à une mesure de curatelle.

Recommandations

- Promouvoir une approche case management.
- Augmenter les budgets pour supervision et formation.
- Intégrer supervision et formation dans les horaires et budgets des équipes.

5. Aspects transversaux

Constats

- Risque élevé que plusieurs publics passent entre les mailles du filet : double diagnostic, jeunes non pris en charge par ONE, personnes hors REVIS, seniors sans-abri, personnes toxicomanes, personnes en situation administrative irrégulière.
- Manque de services spécialisés, notamment pour les besoins de santé physique et mentale.
- Manque de (places dans les) maisons de soins pour les personnes âgées présentant une addiction et/ou des troubles psychiatriques (double diagnostic).
- Difficulté d'accès à l'emploi ou aux activités structurantes pour les personnes sans-abri.

Recommandations

- Développer des modèles holistiques de prise en charge
- Lancer de nouveaux projets pour publics spécifiques.
- Développer des programmes d'insertion adaptés.

6. Pilotage – Coordination – Gouvernance

Constats

- Attentes divergentes entre acteurs.
- Manque de coordination interinstitutionnelle.
- Manque de suivi des actions prévues et flou de compétences et de responsabilités (stratégie nationale contre le sans-abrisme 2013-2020).

Recommandations

- Désigner clairement les responsables du suivi (stratégique & opérationnel).



- Mettre en place un comité de pilotage regroupant des représentants des ministères compétents, des communes et des acteurs de terrain pour favoriser une prise de décision fondée et promouvant l'adhérence de tous les acteurs.
- Structurer la gouvernance : qui fait quoi, à quel niveau.
- Assurer participation systématique des personnes concernées.
- Définir la durée du PAN, les mandats, des moyens financiers garantis et associés à des actions spécifiques, des indicateurs d'outcome et d'impact et des mécanismes de contrôle.
- Bilans et évaluations réguliers.

7. Financement

Constats

- Financement souvent non adapté aux besoins et insuffisant pour :
 - Personnel médico-social (sous-effectif chronique) ;
 - Équipement des logements ;
 - Service technique et entretien des logements (coûts d'entretien et de rénovation souvent plus importants dans le Housing First que dans les autres projets de logement abordable.).

Recommandations

- Augmenter les financements pour personnel, infrastructures, gestion des logements.
- Accroître la flexibilité de recrutement.
- Augmenter le forfait de gestion pour gestionnaires Housing First.

8. Données manquantes

Constats

- Pas de coordination des données existantes.
- Absence de stratégie cohérente de collecte.
- Pas de données sur sans-abrisme invisible et mal-logement.

Recommandations

- Recenser et consolider les données existantes au niveau national.
- Inclure les publics cibles dans la recherche.
- Réaliser des études de terrain quantitatives et qualitatives sur les parcours.



Conclusion

La lutte contre le sans-abrisme requiert une stratégie nationale cohérente, dotée d'une gouvernance solide, d'un pilotage clair, d'un financement sécurisé et d'un engagement transversal de tous les acteurs — État, communes, secteur social, chercheurs et personnes concernées.

La FEDAS Luxembourg réaffirme sa disponibilité pour contribuer à chaque étape : élaboration, suivi, mise en œuvre et évaluation du PAN Sans-Abrisme. Sa participation active contribue à un PAN ancré dans la réalité du terrain et orienté vers des résultats concrets et mesurables pour les personnes concernées.