



**REGARD SUR
LE MAL-LOGEMENT
EN EUROPE**
2015

Fondation Abbé Pierre - Feantsa



THANKS

**CE DOCUMENT
A ÉTÉ RÉALISÉ PAR
LA FONDATION ABBÉ PIERRE
ET LA FEANTSA**

**ONT CONTRIBUÉ
À SA RÉALISATION**

Manuel Domergue
Noria Derdek
Anne-Claire Vaucher
Louis de Franclicu
Ruth Owen
Christophe Robert
Freek Spinnewijn
Marc Uhry

**NOUS REMERCIONS ÉGALEMENT CEUX
QUI ONT CONTRIBUÉ À NOURRIR SON
CONTENU ET SA DIFFUSION**

Chloé Serme-Morin (Feantsa)
Martin Wagner (La Strada)
Nora Teller (MRI)
Lars Benjaminsen (SFI)
Nicholas Pleace (York University)

TRADUCTION

Elizabeth Hayes et Tara Horan

CRÉATION GRAPHIQUE

Genaro Studio

NOVEMBRE 2015

**REGARD SUR
LE MAL-LOGEMENT
EN EUROPE**

2015

SOMMAIRE

CHAP. 1

INDEX EUROPÉEN DU MAL-LOGEMENT 2015 5

Récapitulatif des tableaux présentés	7
Précautions liminaires	8
Commentaire général	9
1. Dépenses de logement : les Européens n'y arrivent plus	10
2. Statuts d'occupation des ménages pauvres	19
3. Qualité du logement et qualité de vie	26
4. Localisation et mobilité	32
5. Les facteurs sociaux aggravants des difficultés de logement	38

CHAP. 2

LES PERSONNES SANS DOMICILE DANS L'UNION EUROPÉENNE : UNE SITUATION GRAVE, MAIS PAS DÉSESPÉRÉE 49

1. Étendue de la situation des personnes sans domicile dans l'UE : une hausse générale	52
2. Diversité des facteurs impactant le nombre de personnes sans domicile	61
3. Le profil des personnes sans domicile en Europe	63
4. Les politiques publiques de résorption du sans-abrisme	66
Annexe 1 : références des statistiques communiquées par les états membres	75

CHAP. 3

LA LÉGISLATION DE L'UNION EUROPÉENNE RELATIVE AU LOGEMENT 80

1. La protection des personnes	83
2. Le logement comme bien marchand	86
3. La construction et les services techniques liés au logement	88
4. Le soutien public européen au secteur du logement	89
5. Synthèse des textes de l'Union Européenne impactant le logement	90
Veille jurisprudentielle européenne	92

LES CHIFFRES CLÉS DU MAL-LOGEMENT EN EUROPE 106



CHAP. 1

**INDEX
EUROPÉEN
DU MAL-LOGEMENT
2015**

L'objectif de cet index est de donner à voir comment la question du logement et du mal-logement se pose aujourd'hui dans les Etats membres, à travers les statistiques disponibles à l'échelle européenne.

Seront abordés ici :

- # les problématiques liées aux **dépenses de logement** (leur poids dans le budget des ménages, les difficultés qu'elles engendrent lorsqu'elles deviennent excessives...),
- # la situation **logement des ménages pauvres en fonction de leur statut d'occupation**,
- # les **conditions de vie** dans les logements (surpeuplement, privation de confort, précarité énergétique, humidité...)
- # les problématiques liées à la **localisation** des logements et à la **mobilité** des ménages,
- # les **facteurs sociaux aggravant** des difficultés de logement (genre, âge, composition familiale, âge).

RÉCAPITULATIF

DES TABLEUX PRÉSENTÉS

TABLEAU 1

Ratio prix de vente du logement/revenus

TABLEAU 2

Part des ménages pauvres dans la population

TABLEAU 3

Part moyenne des dépenses logement¹ dans le budget des ménages

TABLEAU 4

Part des ménages pauvres en taux d'effort excessif

TABLEAU 5

Évolution de l'inégalité des chances face au taux d'effort excessif, entre pauvres et non-pauvres

TABLEAU 6

Indice d'exposition au marché par niveau de pauvreté

TABLEAU 7

Évolution de l'exposition au marché selon le niveau de pauvreté

TABLEAU 8

Arriérés de loyers et de crédit immobilier

TABLEAU 9

Distribution des ménages pauvres par statut d'occupation

TABLEAU 10

Évolution du statut d'occupation des ménages pauvres

TABLEAU 11

Coût du logement pour les ménages pauvres selon le statut d'occupation

TABLEAU 12

Coût du logement des propriétaires non pauvres, par rapport aux locataires pauvres

TABLEAU 13

Part des ménages ayant changé de logement au cours des cinq dernières années

TABLEAU 14

Taux de surpeuplement dans l'ensemble de la population

TABLEAU 15

Taux de privation sévère de logement

TABLEAU 16

Ratio pauvres/non-pauvres, dans la privation sévère de logement

TABLEAU 17

Difficulté financière à maintenir la température du logement

TABLEAU 18

Logement humide

TABLEAU 19

Satisfaction en matière de logement

TABLEAU 20

Comment évalueriez-vous la qualité des services de logement social dans votre pays ?

TABLEAU 21

Taux de pauvreté, par niveau de densité urbaine

TABLEAU 22

Logements vacants et résidences secondaires

TABLEAU 23

Ménages ayant changé de logement depuis 5 ans, par statut d'occupation

TABLEAU 24

Ménages ayant changé de logement depuis 5 ans, par type de densité urbaine

TABLEAU 25

Perspectives de devoir quitter votre logement dans les six prochains mois en raison de sa cherté croissante ?

TABLEAU 26

Risque pour les femmes de se trouver en privation sévère en matière de logement, par rapport aux hommes, parmi les ménages pauvres

TABLEAU 27

Risque pour les femmes d'être confrontées à un taux d'effort supérieur à 40 % de leurs revenus, par rapport aux hommes, parmi les ménages pauvres

TABLEAU 28

Risque pour les femmes d'être confrontées à une situation de surpeuplement, par rapport aux hommes, parmi les ménages pauvres

TABLEAU 29

Risque pour une personne seule de connaître un taux d'effort supérieur à 40 %, par rapport aux couples

TABLEAU 30

Risque pour une personne seule d'être confrontée à une situation de privation matérielle sévère, par rapport à un couple

TABLEAU 31

Risque pour les ménages sans enfants de connaître un taux d'effort supérieur à 40 %, par rapport aux ménages avec enfants

TABLEAU 32

Risque pour un ménage sans enfant de se trouver dans une situation de privation matérielle sévère

TABLEAU 33

Risque pour les jeunes d'être en situation de privation matérielle sévère liée au logement, comparé à l'ensemble de la population, en 2013

TABLEAU 34

Risque pour les jeunes de connaître un taux d'effort supérieur à 40 %, par rapport à l'ensemble de la population

TABLEAU 35

Risque pour les jeunes de connaître une situation de suroccupation, par rapport à l'ensemble de la population

TABLEAU 36

Risque pour les personnes âgées d'être en situation de privation sévère de logement, par rapport à l'ensemble de la population

TABLEAU 37

Risque pour les personnes de plus de 65 ans de connaître un taux d'effort supérieur à 40 %, par rapport à l'ensemble de la population

¹ Sont pris en compte les frais de location, de remboursement d'emprunt ou d'hypothèque, de loyer ou de remboursement d'emprunt des annexes (parking, garage...), des charges d'habitation et services (concierge) et des fluides.

PRÉCAUTIONS LIMINAIRES

Les enquêtes Eurostat sont tributaires de la qualité de l'appareil statistique propre à chaque Etat Membre de l'Union Européenne. Les comparaisons sont limitées par des contextes socio-historiques différents, de même que la structure des marchés, la répartition entre propriétaires et locataires, ou encore l'équilibre entre urbain et rural varient entre pays. Par exemple, la Croatie n'a rejoint l'Union européenne qu'en 2010, après la crise. L'évolution n'est comptée que depuis cette période, après que les prix ont chuté. Les évolutions sont également tributaires d'incidences de l'observation, tant par le mode d'enquête, le contour des catégories envisagées, les initiatives réglementaires, par exemples fiscales, qui accélèrent certains phénomènes pour les ralentir ensuite. Cela engendre des ruptures de série, des anomalies, des incohérences.

Nous nous sommes efforcés de rassembler les principales statistiques disponibles pour appréhender le mal-logement au niveau européen, tout en pointant leurs limites et en signalant certaines anomalies. Si d'une manière générale, toute donnée statistique est à interpréter avec prudence, les hypothèses formulées dans cet index nécessitent également des précautions : elles constituent davantage une matière à réflexion, plutôt qu'une vérité définitive. Malgré ces disparités et difficultés liées au recueil de l'information, elles permettent en tout état de cause de percevoir des phénomènes significatifs, de remettre en question certains préjugés, à la lumière de quelques tendances qui émergent nettement.



COMMENTAIRE GÉNÉRAL

L'Europe semble se polariser : les évolutions globales font apparaître un effort croissant pour payer le logement pour les ménages qui éprouvaient déjà le plus de difficulté. Les inégalités se creusent, les territoires se spécialisent, quelles que soient les difficultés de logement : problèmes de qualité, de coût, de localisation, etc.

2

Le modèle corporatiste-conservateur d'Etat providence, selon la typologie de l'économiste G. Esping-Andersen, se caractérise par : une protection sociale axée sur le travail salarié ; une protection sociale découlant d'un statut (appartenance à un groupe professionnel, une entreprise, etc.) ; un déclenchement de la protection sociale en cas de perte au moins partielle des revenus dans des circonstances interdisant au salarié le maintien dans une activité rémunérée ; un financement basé sur les cotisations sociales (modèle d'inspiration bismarckienne - voir la rubrique "Approfondir") ; une forte « familialisation » du système centré sur le modèle économique du salarié masculin apporteur de ressources et cotisant qui dispose des droits à la protection sociale par sa contribution et qui en fait bénéficier des ayants droit (femmes et enfants) ; une finalité : le maintien des revenus du salarié. Les pays emblématiques de ce modèle sont l'Allemagne et, dans une moindre mesure, l'Autriche, la Belgique, la France et l'Italie. Il se distingue des modèles nordiques

Dans le détail, les évolutions sont plus nuancées. Plusieurs pays confrontés à des dérégulations récentes connaissent un durcissement des conditions de logement (Danemark, Suède, Pays-Bas). Quelques pays ont connu une baisse significative du marché immobilier en 2008 et 2009, qu'ils apparaissent résilients (par exemple, le taux d'effort baisse), alors que les ménages sont largement déstabilisés, entre autres par les mesures d'austérité qui pèsent sur les allocations logement et par la fragilisation de leur statut locatif (Royaume-Uni, Irlande). Certains encore demeurent englués dans la crise et les indicateurs sociaux et de logement reflètent les difficultés très importantes de la population et la dégradation continue des conditions d'habitat (Grèce, Lettonie). D'autres enfin, issus d'une culture d'Etat Providence « corporatiste conservateur² », semblent parvenir à protéger encore les ménages populaires connaissant un rapport classique à la famille et à l'emploi, mais peinent à faire de même face aux formes émergentes d'instabilité, mal repérées et mal prises en charge par les mécanismes de protection. Le niveau de vie et le confort des logements reste bien supérieur en Europe de l'Ouest et du Nord, que dans les pays

de l'Est et du Sud. Pour autant, dans l'Europe de l'Etat Providence « corporatiste-conservateur » (France, Autriche, Allemagne, Belgique), si les filets de sécurité fonctionnent en tendance et bien que les conditions de vie des ménages pauvres demeurent préférables à celles d'autres pays, les inégalités face au logement s'accroissent plus rapidement qu'ailleurs et les trous dans les filets s'élargissent.

L'exploitation des données disponibles offre un visage plus fin, plus complexe que les stéréotypes véhiculés sur l'Etat providence supposé protecteur des faibles d'un côté, ou sur l'archaïsme prétendu des modèles étatiques de l'autre qui finiraient par étouffer le dynamisme de l'économie du logement. En toile de fond, c'est la difficulté d'adapter l'action publique à l'évolution des besoins sociaux qui ressort de manière transversale. Certains pays connaissent traditionnellement une pauvreté rurale chez les propriétaires, et continuent à promouvoir des politiques d'aide à l'accession à la propriété qui ignorent l'émergence d'une paupérisation urbaine. A l'opposé, les pays adossés à une longue tradition d'Etat providence se sont mal adaptés à l'explosion spéculative, et la mise à disposition importante de logement social ou public ne suffit plus à endiguer l'effet de l'évolution des prix sur les ménages pauvres, mal solvabilisés, plus mobiles. Dans la plupart des pays enfin, malgré les politiques de l'habitat, il apparaît que le logement n'est pas uniquement un reflet des inégalités sociales, mais un accélérateur d'inégalités et un révélateur de la trop lente adaptation des institutions face à l'évolution des besoins sociaux.

1. DÉPENSES DE LOGEMENT : LES EUROPÉENS N'Y ARRIVENT PLUS

LE PRIX DU LOGEMENT AUGMENTE PLUS VITE QUE LES REVENUS

Au cours des quinze dernières années, les prix du logement ont augmenté nettement plus rapidement que le revenu des ménages dans la totalité des pays européens, hormis l'Allemagne, la Finlande et le Portugal. Cette augmentation est sensible, malgré le caractère « moyennisant » des données nationales qui masquent des disparités

importantes au sein des pays, notamment entre les grandes agglomérations attractives où les prix ont explosé, et les zones en déprise où ils se sont effondrés.

La crise financière de 2008 a marqué un pic des prix dans plusieurs pays (Espagne, Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas) et les prix ont depuis baissé plus rapidement que les revenus ; mais malgré cette chute parfois spectaculaire, le ratio prix du logement/revenu n'est majoritairement pas revenu au niveau des tendances de long terme.

TABLEAU 1

RATIO PRIX DE VENTE DU LOGEMENT / REVENUS, 1999-2014
(100 = MOYENNE DE LONG TERME)

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Autriche	-	102	101	101	98	93	92	92	92	91	94	99	102	110	116	117
Belgique	91	92	92	98	103	111	121	129	135	136	135	142	144	146	148	148
Danemark	104	107	107	106	106	112	126	147	153	144	123	119	113	107	111	116
Finlande	96	96	90	92	93	96	102	105	105	101	98	102	101	101	101	98
France	78	81	83	88	96	107	121	131	134	132	123	126	132	131	128	124
Allemagne	94	94	90	89	85	83	80	79	78	77	78	78	79	83	87	89
Grèce	88	95	102	110	108	104	108	112	108	108	103	106	109	106	96	85
Irlande	100	110	109	122	132	140	141	155	159	140	123	113	100	87	88	97
Italie	82	85	88	93	100	106	112	115	118	119	119	118	117	118	111	106
Pays-Bas	106	120	121	126	131	136	140	143	143	145	140	140	133	126	117	116
Portugal	110	112	113	109	109	104	102	101	97	88	87	85	84	81	80	79
Espagne	87	86	89	100	114	130	143	152	157	152	137	136	126	118	110	106
Suède	89	93	93	95	99	106	112	120	125	124	121	127	122	116	117	123
Royaume-Uni	79	84	87	99	111	121	123	127	135	129	115	118	116	115	117	128
Union européenne	90	92	92	96	100	105	110	113	114	113	109	110	110	110	108	107

Source : OCDE, House prices database.

LA PART MOYENNE DU REVENU CONSCRÉE AU LOGEMENT VARIE DU SIMPLE AU DOUBLE SELON LES DIFFÉRENTS PAYS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Les pays où les ménages consacrent la part la plus importante de leurs revenus au logement sont la Grèce, le Danemark, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Roumanie. Les pays où le taux d'effort moyen est le plus faible sont Malte, Chypre, le Luxembourg, l'Irlande, la Slovénie, l'Italie et la France. Difficile de trouver une cohérence interne entre chacun de ces deux groupes. Le taux d'effort moyen est déterminé par le niveau de revenu rapporté au niveau de marché. Les ménages qui ne sont pas soumis à un remboursement de prêt, ou locataires dans un logement à loyer réduit ou gratuit) contribuent à estomper la perception de l'impact des évolutions de prix sur le taux d'effort des ménages qui y sont vraiment confrontés.

Dans la mesure où cet indicateur ne rend pas compte des difficultés rencontrées plus spécifiquement par les ménages pauvres, nous souhaitons à présent décrire les conditions de logement et les problématiques de ces populations pauvres, pour que les situations les plus dramatiques ne soient pas écrasées sous le poids des classes moyennes. Il importe de présenter au préalable des données de cadrage générales sur l'importance de la pauvreté dans chaque pays.

TABLEAU 2

MÉNAGES PAUVRES (INFÉRIEUR 60%
DU REVENU MÉDIAN NATIONAL),
% DES MÉNAGES, 2008 ET 2013

PAYS	Ménages pauvres (%)	Seuil de pauvreté 2013 (euro nominal) en milliers d'euros	Seuil de pauvreté 2013, PPA ^a en milliers d'euros
Grèce	23	5,023	5,427
Roumanie	22	1,24	2,361
Lituanie	21	2,819	4,369
Bulgarie	21	1,754	3,54
Espagne	20	8,114	8,55
Croatie	20	3,047	4,448
Italie	19	9,44	9,134
Portugal	19	4,906	5,892
Estonie	19	3,947	5,164
Lettonie	19	2,799	3,868
Union Européenne (28 pays)	17	-	-
Pologne	17	3,098	5,495
Luxembourg	16	19,981	16,818
Allemagne	16	11,749	11,687
Royaume-Uni	16	11,217	10,096
Malte	16	7,256	9,034
Autriche	15	13,244	12,542
Suède	15	15,849	12,31
Chypre	15	9,524	10,299
Slovénie	15	7,111	8,527
Belgique	14	12,89	11,738
France	14	12,572	11,532
Irlande	14	11,439	9,581
Hongrie	14	2,717	4,442
Slovaquie	13	4,042	5,743
Danemark	12	16,138	11,609
Finlande	12	13,963	11,507
Pays-Bas	10	12,504	11,536
Rép. tchèque	9	4,616	6,481

Source : Eurostat

3

Parité de Pouvoir d'Achat : les revenus sont harmonisés selon le pouvoir d'achat des différentes devises, selon les pays. Cela rend les comparaisons entre pays, plus « justes ».

LA DÉPENSE LOGEMENT AUGMENTE POUR L'ENSEMBLE DE LA POPULATION, PARTICULIÈREMENT POUR LES MÉNAGES PAUVRES

L'augmentation du poids de la dépense logement dans le budget des ménages traduit une asphyxie croissante de la population, et un risque de paupérisation lié aux prix de marché. Les données du tableau 4 permettent de constater une tendance au resserrement des coûts du logement, malgré des revenus qui se polarisent : les neuf pays dans lesquels le budget logement a le plus augmenté sont les pays du Sud et de l'Est de l'Europe, là où les ménages connaissaient déjà des dépenses. À noter une augmentation de la part des dépenses logement dans le budget des ménages aux Pays-Bas (+ 1,1 point), en Suède (+ 1,2 point) et en Slovaquie (+ 1,8 point) qui ont connu une dérégulation récente du marché locatif privé.

Les dispositifs de solvabilisation des ménages pauvres et l'importance numérique des propriétaires occupants pauvres en milieu rural laisseraient penser que les ménages pauvres consacrent une part modérée de leurs revenus aux dépenses logement. Or le taux d'effort est beaucoup plus élevé pour les ménages pauvres que pour le reste de la population, dans l'ensemble des pays européens ; il est en moyenne deux fois plus élevé que dans l'ensemble de la population (41 % contre 22 %), ce qui témoigne d'une forte inadéquation des dispositifs de redistribution liés au logement.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les inégalités entre pauvres et non-pauvres face aux dépenses de logement ont eu tendance à légèrement diminuer au cours des dernières années. Dans les autres pays, c'est le contraire : les inégalités de dépense logement augmentent, dans un contexte de durcissement des marchés. Les dépenses peuvent être élevées pour de bonnes

raisons. C'est le cas notamment en Suède où les charges liées à l'entretien et à la performance du parc sont particulièrement élevées, que ce soit pour les locataires ou pour les propriétaires, mais il y a une asymptote à cette logique qui est la capacité financière des ménages, notamment des ménages pauvres.

Le taux d'effort des ménages pauvres varie en moyenne du simple au triple entre les pays de l'Union Européenne. Les pauvres qui consacrent la plus grande part de leur revenu au logement sont ceux qui vivent en Grèce (en moyenne 71 % de leur budget est consacré au logement), au Danemark (61 %), en Allemagne (50 %), aux Pays-Bas (49 %), en République Tchèque (48 %), en Suède (46 %) et en Autriche (43 %). Les taux d'effort élevés des ménages pauvres en Autriche et en Allemagne apparaissent paradoxaux, au vu de l'importance du logement public en Autriche et de la modestie des loyers en Allemagne : peut-on l'expliquer par la structure de la pauvreté au regard des statuts d'occupation, par des mécanismes de solvabilisation différents, ou par les modes de calculs d'Eurostat et la qualité des données recueillies ? À ce stade, il est difficile de privilégier une explication.

D'une manière générale, plusieurs pays de tradition affirmée de politiques sociales sont confrontés à des taux d'effort moyens particulièrement élevés pour les ménages pauvres. On peut formuler l'hypothèse que ces pays de tradition « d'État providence » sauraient protéger les *insiders* (les ménages populaires correspondant à un modèle classique de rapport familial, de relation au travail...), mais beaucoup moins bien ceux qui sont en décalage par rapport à ces modèles classiques et qui ont basculé dans une pauvreté illisible par les outils de redistribution. Mais encore une fois, les modalités de prise en compte des aides sociales destinées au logement peut varier selon leur visibilité, leur dilution dans des aides plus globales, peuvent altérer la perception qu'en ont les outils d'observation à l'échelle européenne. Dans les

4

Sont pris en compte les frais de location, de remboursement d'emprunt ou d'hypothèque, de loyer ou de remboursement d'emprunt des annexes (parking, garage...), des charges d'habitation et services (conciergerie) et des fluides.

pays où les ménages pauvres sont restés plutôt propriétaires et ruraux, les charges financières de logement sont très faibles, mais les conditions de vie de ces ménages peuvent être très difficiles. Les

pays où les pauvres connaissent le taux d'effort moyen le plus bas sont ainsi la Lituanie et l'Irlande (34 %), la Slovaquie (33 %), le Luxembourg (29 %), Malte (21 %) et Chypre (20 %).

TABLEAU 3

PART MOYENNE DES DÉPENSES LOGEMENT* DANS LE BUDGET DES MÉNAGES EN 2013

(PAR NIVEAU DE TAUX D'EFFORT DANS LA POPULATION TOTALE, EN PARITÉ DE POUVOIR D'ACHAT - PPA)

PAYS	PAUVRES		POPULATION TOTALE		INÉGALITÉS PAUVRES/NON PAUVRES
	2013 (en %)	Évolution depuis 2008 (en points)	2013 (en %)	Évolution depuis 2008 (en points)	Évolution de l'écart pauvre - non pauvre depuis 2008 (en points)
Grèce	71,0	16,60	39,9	9,40	10,40
Pays-Bas	49,4	2,40	29,5	1,10	1,40
Danemark	60,6	8,50	30,5	- 0,10	9,80
Allemagne	50,1	- 3,20	28,2	- 3,60	0,90
République tchèque	47,7	1,90	24,6	- 0,60	2,50
Hongrie	39,0	- 4,70	24,7	- 0,10	- 4,90
Bulgarie	36,7	0,90	24,5	1,00	- 0,20
Roumanie	40,8	- 2,60	25,4	- 2,70	- 0,20
Nouveaux États membres (12 pays)	38,7	0,00	23,3	0,20	- 0,20
Pologne	37,9	0,90	22,7	0,60	0,50
Union européenne (28 pays depuis 2010)	41,0	0,50	22,2	- 1,10	1,80
Suède	45,6	- 1,70	22,4	1,20	- 2,60
Union européenne (15 pays)	41,7	0,60	22,0	- 1,30	2,30
Slovaquie	36,6	2,30	20,5	2,40	0,40
Lettonie	39,6	8,10	21,7	3,70	3,80
Belgique	39,5	- 3,80	20,8	- 2,30	- 1,60
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	38,3	2,10	20,7	0,90	1,40
Lituanie	34,1	4,50	19,5	4,20	0,50
Finlande	36,1	1,70	18,2	0,20	1,30
France	35,1	4,00	18,0	1,00	3,60
Croatie (comparaison avec 2010)	38,2	- 8,30	19,8	- 5,50	- 3,80
Autriche	43,0	4,60	19,2	0,90	4,10
Estonie	35,6	8,90	18,3	3,40	6,50
Espagne	40,1	6,60	19,5	1,60	6,30
Portugal	36,4	9,30	18,3	1,60	9,40
Slovaquie	32,5	2,20	16,8	1,80	0,80
Italie	34,2	2,80	17,4	- 0,10	3,60
Irlande	33,8	8,10	15,7	1,00	8,00
Chypre	20,3	3,60	13,1	1,80	2,10
Luxembourg	28,6	0,60	13,8	0,10	1,10
Malte	20,8	1,00	10,5	0,60	0,50

Source : Eurostat

5

À noter cependant que les données nationales disponibles et présentées ici - permettent des comparaisons entre pays, mais ne tiennent pas compte des importantes disparités locales à l'intérieur de chacun des pays (tant sur le niveau des prix que des revenus).

En termes d'évolution, entre 2008 et 2013, c'est-à-dire depuis la crise, les pays où le taux d'effort des ménages pauvres a le plus augmenté sont la Grèce (+ 17 points), le Portugal, le Danemark et l'Estonie (+ 9 points), la Lettonie et l'Irlande (+ 8 points), l'Espagne (+ 7 points). En clair, les pays où la crise a frappé le plus fort, là où les institutions internationales sont venues superviser les politiques publiques, la crise a d'abord frappé les ménages pauvres. Ce sont également les pays où les inégalités se sont accrues, où l'évolution du taux d'effort des ménages pauvres a augmenté beaucoup plus rapidement que celui des ménages non-pauvres. Ces pays n'ont pas attendu d'être sous l'influence des institutions internationales pour connaître des difficultés, mais le moins que l'on puisse observer est que les inégalités se sont creusées au regard des dépenses logement, pendant les cinq années d'injonction à l'austérité budgétaire.

À noter, la France voit le taux d'effort des ménages pauvres augmenter de 4 points, passant de 31 % à 35 % en seulement cinq années.

À l'inverse, en Roumanie, en Croatie, en Hongrie, en Belgique, en Allemagne et en Suède, le taux d'effort des ménages pauvres a baissé, soit à la faveur de la chute des prix de l'immobilier, soit à la faveur de politiques sociales de redistribution. Ce sont aussi les pays dans lesquels le taux d'effort des ménages pauvres a globalement baissé plus rapidement que celui des ménages non pauvres, au cours des cinq dernières années.

Les pauvres dépensent jusqu'à trois fois plus pour leur logement que les autres, mais certains pays sont deux fois moins inégalitaires que d'autres en Europe.

Pour avoir une idée plus précise des difficultés liées aux dépenses logement, nous proposons d'examiner de plus près la situation des ménages à faibles revenus qui connaissent un taux d'effort excessif (> 40 % du revenu consacré aux dépenses logement, seuil au-delà duquel l'équilibre du ménage est généralement considéré comme

sérieusement risqué)⁵. La part des ménages situés sous le seuil de pauvreté et consacrant plus de 40 % de leurs revenus au logement varie fortement entre les pays, selon une géographie qui corrobore mal les représentations habituelles (voir tableau 5).

La Grèce connaît un record, puisque quasiment tous les ménages pauvres consacrent plus de 40 % de leurs revenus au logement (93 %), avec une explosion de + 28 points entre 2008 et 2013. Mais dans le peloton de tête de l'aggravation de la situation des ménages pauvres, on retrouve également le Danemark (75 % de ménages concernés), la République Tchèque (52 %), l'Allemagne (49 %), les Pays-Bas (48 %), la Roumanie, la Suède, l'Autriche et la Belgique (39 %).

Si les données Eurostat peuvent toujours poser des questions de comparaison d'un pays à l'autre, cela ne suffit pas à expliquer la situation de ces pays de tradition « État providence », qui se trouvent dans le groupe de pays où la part des pauvres en situation de taux d'effort financier excessif est la plus élevée. Il y a là matière à s'interroger sur les politiques redistributives, notamment en matière d'aides financières individuelles. La France et la Finlande, qui disposent d'un parc important de logements publics abordables et de revenus de transfert indexés sur les revenus et la composition du ménage, connaissent une proportion de ménages pauvres en taux d'effort excessif parmi les plus bas d'Europe (respectivement 22 % et 20 %).

TABLEAU 4

PART DES MÉNAGES PAUVRES EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF (+ DE 40% DES REVENUS), 2013

PAYS	2013	Évolution depuis 2008, en points
Grèce	93,10	27,50
Danemark	75,00	14,30
République tchèque	51,60	4,10
Allemagne (comparaison avec 2010)	49,20	7,00
Pays-Bas	48,30	2,10
Suède	39,60	- 8,60
Roumanie	39,40	- 3,00
Autriche	39,10	7,60
Belgique	39,00	- 5,00
Bulgarie	38,50	5,60
Espagne (comparaison avec 2009)	38,30	3,10
Lettonie	38,20	11,10
Union européenne (15 pays)	37,70	4,10
Union européenne (28 pays depuis 2010)	37,40	3,40
Hongrie	37,00	- 5,50
Nouveaux États membres (12 pays)	36,40	1,20
Slovaquie	36,20	9,90
Croatie (comparaison avec 2010)	34,80	- 13,60
Pologne	33,50	1,40
Italie	31,70	5,00
Portugal	30,90	9,50
Estonie	29,30	16,20
Lituanie	28,80	8,30
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	27,10	1,10
Slovénie	26,30	5,20
Luxembourg	25,90	5,20
Irlande	23,60	11,40
France	21,70	6,10
Finlande	20,40	1,60
Chypre	11,50	5,50
Malte	11,50	- 0,90

Source : Eurostat

TABLEAU 5

ÉVOLUTION DE L'INÉGALITÉ DES CHANCES FACE AU TAUX D'EFFORT EXCESSIF, ENTRE PAUVRES ET NON-PAUVRES, 2008-2013

PAYS	Évolution de l'écart pauvre - non pauvre depuis 2008
Grèce	18,90
Estonie	15,30
Danemark	14,40
Irlande	11,20
Portugal	11,00
Slovaquie	8,80
Lettonie	8,40
Autriche	7,50
Allemagne (comparaison avec 2010)	6,30
Lituanie	6,30
France	6,30
Bulgarie	5,70
République tchèque	5,50
Italie	5,50
Chypre	4,70
Slovénie	4,70
Luxembourg	4,50
Union européenne (15 pays)	4,00
Union européenne (28 pays depuis 2010)	3,50
Espagne (comparaison avec 2009)	3,17
Nouveaux États membres (12 pays)	1,50
Finlande	1,30
Pologne	1,00
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	0,16
Pays-Bas	0,10
Roumanie	0,00
Malte	- 0,20
Belgique	- 2,30
Hongrie	- 6,90
Suède	- 8,60
Croatie (comparaison avec 2010)	- 10,50

Source : Euros

LES MÉNAGES PAUVRES QUI PAIENT TROP CHER LEUR LOGEMENT SONT DE PLUS EN PLUS NOMBREUX

Le pourcentage de ménages pauvres confrontés à un taux d'effort excessif a augmenté de plus de 10 points depuis 2008 dans cinq pays... Trois d'entre eux étaient soumis à un *Memorandum of Understanding* des institutions internationales (Grèce, Irlande, Portugal), ce qui interroge le rôle des institutions internationales dans le creusement des inégalités. Le Danemark, qui fait partie de ce groupe de pays où la part des pauvres subissant un taux d'effort excessif a le plus augmenté (+ 14 %) est un pays qui a connu un durcissement de ses politiques (libéralisation des marchés, contraction des dispositifs de protection sociale).

Au contraire, les pays qui ont connu entre 2008 et 2013 les reculs les plus importants de leurs inégalités face au taux d'effort excessif sont la Croatie, la Hongrie, la Suède, la Belgique, c'est-à-dire principalement des pays où la bulle immobilière a explosé et le marché s'est effondré, réduisant le taux d'effort des ménages pauvres notamment. Cinq pays ont donc vu l'inégalité face au risque de logement trop cher reculer, et 23 pays ont connu un creusement des inégalités entre 2008 et 2013, avec des pays du Sud et de l'Est (notamment les pays Baltes) particulièrement concernés.

Pour les autres, l'indice d'inégalité a augmenté dans des proportions importantes en à peine cinq ans, et les pays du Sud et d'Europe orientale (notamment les pays baltes) ont été particulièrement concernés. À noter de nouveau, le Danemark, où les inégalités face aux tarifs excessifs ont crû plus qu'ailleurs en Europe, corroborant les observations précédentes. Autre situation notable, celle de la Hongrie : elle connaît un contexte politique particulier, avec un véritable sacrifice des populations marginalisées

et un problème démocratique évident, mais ses politiques produisent des effets en matière de solvabilisation des classes populaires (conversion des emprunts immobiliers indexés sur le franc suisse à la charge du secteur bancaire, baisse drastique du prix du gaz, de l'eau et de l'électricité, etc.). Selon les pays, les pauvres ont entre 4 fois et 20 fois plus de chances que les autres de trop payer pour leur logement.

LES PAUVRES SONT PLUS EXPOSÉS AUX SOUBRESAUTS DES PRIX QUE LES AUTRES MÉNAGES DANS DIX PAYS EUROPÉENS

Un indicateur intéressant est la mesure de l'exposition à la fluctuation des prix (locataire privé ou accédant à la propriété) selon le niveau de revenu. Autrement dit, cet indicateur examine quels sont les risques supplémentaires pour un ménage pauvre d'être confronté au marché, par rapport à un ménage non-pauvre (cf. tableau 7). Ce sont les pays classés dans le haut du tableau qu'une variation des prix et des loyers impactera plus fortement les ménages pauvres.

Les pays où les pauvres sont le plus confrontés au marché, donc à l'imprévisibilité des prix, que les ménages non-pauvres, ne forment pas un groupe homogène : République Tchèque, Slovaquie, Luxembourg, Autriche... Dans la plupart des pays, notamment les pays les moins riches, les pauvres sont moins confrontés au marché que le reste de la population.

Dans 10 pays sur 28, les ménages pauvres sont légèrement plus nombreux que les non-pauvres à être locataires sur le marché libres ou accédants à la propriété. Dans ces pays, les hausses des prix affectent les locataires du marché libre et les accédants à la propriété qui ont contracté des emprunts à taux variables et des crédits hypothécaires.

TABLEAU 6

INDICE D'EXPOSITION AU MARCHÉ
(RISQUES SUPPLÉMENTAIRES POUR LES MÉNAGES PAUVRES D'ÊTRE EXPOSÉS AU MARCHÉ (LOCATAIRES À PRIX LIBRES OU ACCÉDANTS À LA PROPRIÉTÉ), PAR RAPPORT AUX MÉNAGES NON-PAUVRES, 2013)

République tchèque	1,23
Slovénie	1,22
Slovaquie	1,20
Luxembourg	1,18
Croatie	1,13
Autriche	1,09
Grèce	1,09
Espagne	1,09
France	1,04
Allemagne	1,01
Chypre	0,98
Suède	0,97
Malte	0,97
Hongrie	0,97
Pays-Bas	0,96
Danemark	0,96
Italie	0,96
Belgique	0,83
Lettonie	0,79
Portugal	0,73
Royaume-Uni	0,71
Irlande	0,67
Finlande	0,61
Estonie	0,58
Lituanie	0,57
Pologne	0,55
Roumanie	0,48
Bulgarie	0,22

Source : Eurostat

TABLEAU 7

ÉVOLUTION DE L'EXPOSITION AU MARCHÉ SELON LE NIVEAU DE PAUVRETÉ, 2008-2013
(ÉCART ENTRE L'AUGMENTATION DES MÉNAGES PAUVRES ET L'AUGMENTATION DES MÉNAGES NON-PAUVRES EXPOSÉS AU MARCHÉ)

Danemark	14,10
France	12,60
Espagne	10,90
Royaume-Uni	10,90
République tchèque	7,10
Chypre	7,00
Croatie (comparaison avec 2010)	5,70
Bulgarie	5,50
Pays-Bas	5,30
Grèce	4,10
Autriche	4,10
Suède	3,20
Estonie	2,40
Irlande	2,30
Lettonie	2,20
Lituanie	1,90
Portugal	1,00
Malte	0,70
Roumanie	0,60
Hongrie	- 0,10
Finlande	- 0,20
Slovénie	- 0,20
Italie	- 0,50
Belgique	- 0,70
Luxembourg	- 1,50
Slovaquie	- 2,60
Allemagne (comparaison avec 2010)	- 3,10
Pologne	- 4,80

Source : Eurostat

Lorsque les ménages pauvres font partie de ces catégories, ils sont affectés par une hausse difficilement supportable de leur taux d'effort. Lorsque les ménages pauvres sont hors de ces catégories, les hausses des prix peuvent être assignées dans des zones « protégées » de propriété ou de logement régulé, mais qui peuvent être des régions peu dynamiques, des logements de mauvaise qualité, des quartiers de concentration de la pauvreté. C'est indicateur ne décrit pas des situations plus souhaitables que d'autres, mais le type de vigilance à avoir en matière de politiques publiques, selon que les ménages pauvres soient exposés aux marchés, ou qu'ils en soient écartés.

Dans 19 pays sur 28, l'exposition des ménages pauvres aux fluctuations du marché a augmenté plus vite que celle des non-pauvres (différence la plus forte au Danemark, en France, en Espagne et au Royaume-Uni). Une hypothèse favorable serait que les ménages pauvres ont plus accès aux marchés dont ils étaient auparavant exclus et il est possible que ce soit le cas dans les pays de l'Est et du Sud de l'Europe. La perspective plus négative est une vulnérabilité croissante des ménages pauvres, exposés à la volatilité des prix et des loyers.

ARRIÉRÉS DE LOYERS ET DE CRÉDITS IMMOBILIERS

L'inégalité face aux impayés est plus forte dans les pays de l'UE 15. Si ces pays présentent une exposition aux impayés plutôt moyenne (11,7 %), les inégalités en matière d'exposition à ce risque y sont plus fortes qu'ailleurs, et ceci en dépit des dispositifs de redistribution et de solvabilisation qui peuvent y exister de manière plus ancrée et plus systémique. Par exemple, la France est un pays où le niveau d'arriérés de loyers et de remboursement d'emprunt est parmi les plus forts (16,9 %), malgré un dispositif de solvabilisation par les aides au logement très important.

Au Danemark, c'est l'évolution spectaculaire du volume d'arriérés (+ 7,5 points) et l'accroissement des inégalités entre pauvres et non-pauvres qui rapprochent ce pays de ceux les plus durement touchés par la crise, en terme d'évolution.

Attention toutefois aux nuances culturelles, aux priorités différentes accordées à différents postes de dépenses. En Bulgarie par exemple, seulement 1,9 % des accédants à la propriété se déclarent en arriéré de remboursement de crédit, mais on sait que 50,4 % déclarent des impayés de factures... Encore une fois, l'évolution des arriérés a été la plus forte dans cinq pays, dont quatre sous Memorandum, durant cette période.

TABLEAU 8
ARRIÉRÉS DE LOYERS ET DE CRÉDIT
IMMOBILIER, 2013

PAYS	2013
Croatie	0,9 %
Roumanie	1,2 %
Lituanie	1,7 %
Bulgarie	1,9 %
Pologne	2,6 %
Estonie	3,9 %
Nouveaux Etats membres (12 pays)	4,6 %
Malte	5,0 %
Allemagne	5,1 %
Luxembourg	7,6 %
Belgique	7,6 %
Pays-Bas	7,8 %
Lettonie	8,3 %
Suède	8,6 %
Slovénie	9,4 %
Union européenne (28 pays)	10,1 %
Royaume-Uni	10,6 %
Autriche	11,1 %
Danemark	11,5 %

PAYS	2013
Italie	11,5 %
Finlande	11,7 %
Union européenne (15 pays)	11,7 %
Chypre	13,0 %
Slovaquie	13,4 %
Portugal	13,7 %

PAYS	2013
République tchèque	14,1 %
Espagne	14,9 %
Hongrie	16,8 %
France	16,9 %
Irlande	20,2 %
Grèce	25,1 %

Source : Eurostat

2. STATUTS D'OCCUPATION DES MÉNAGES PAUVRES

Dans 12 pays sur 28, les ménages pauvres sont majoritairement propriétaires de plein droit, sans autre charge que l'entretien du logement ; c'est le cas principalement dans les anciennes démocraties populaires.

Par ailleurs dans 9 pays, on remarque que plus d'un quart de ménages pauvres vivent dans des

logements gratuits ou à loyer faible : il s'agit de pays qui disposent d'un parc de logements administrés important et à bas prix comme la Finlande ou la France (respectivement 34 % et 28 % de ménages pauvres vivent dans ces logements), ou de pays qui ciblent fortement le logement social vers les ménages pauvres comme l'Irlande (33 %).

TABLEAU 9
DISTRIBUTION DES MÉNAGES PAUVRES PAR STATUT D'OCCUPATION, 2013
(DÉCROISSANT PAR TAUX DE MÉNAGES PAUVRES PROPRIÉTAIRES SANS REMBOURSEMENT D'EMPRUNT)

PAYS	Accédants	Propriétaires	Locataires au prix du marché	Locataires à titre gratuit ou loyer réduit
Roumanie	0,30	96,20	1,00	2,40
Croatie (comparaison avec 2010)	1,50	83,00	3,70	11,80
Lituanie	2,70	81,70	3,00	12,60
Bulgarie	0,50	80,60	0,60	18,30
Nouveaux Etats membres (12 pays)	4,40	77,30	5,40	12,90
Slovaquie	7,30	73,50	12,80	6,40
Pologne	3,80	72,70	4,80	18,80
Lettonie	3,10	66,40	11,20	19,40
Hongrie	19,10	63,40	3,70	13,80
Estonie	9,30	62,50	4,70	23,50
Grèce	11,80	56,30	25,10	6,80
Malte	15,80	55,00	3,90	25,30
Slovénie	4,70	54,10	13,40	27,80
République tchèque	9,90	53,20	31,40	5,60

6

Les probabilités sont faibles, en France, pour que le taux de ménages pauvres aient augmenté de 16 % sur le parc privé et baissé de 16 % sur le parc social en France, au cours des cinq dernières années, dans un contexte où les données nationales témoignent au contraire d'une paupérisation du parc social... Les données sont ici à prendre avec une précaution particulière...

TABLEAU 9

DISTRIBUTION DES MÉNAGES PAUVRES PAR STATUT D'OCCUPATION, 2013
(DÉCROISSANT PAR TAUX DE MÉNAGES PAUVRES PROPRIÉTAIRES SANS REMBOURSEMENT D'EMPRUNT)

PAYS	Accédants	Propriétaires	Locataires au prix du marché	Locataires à titre gratuit ou loyer réduit
Italie	8,70	48,00	21,80	21,50
Chypre	7,80	42,10	21,50	28,60
Union européenne (28 pays depuis 2010)	12,20	39,00	29,90	18,90
Portugal	18,50	37,50	16,80	27,20
Espagne	23,10	35,10	25,30	16,40
Finlande	13,90	31,50	20,30	34,20
Irlande	20,50	30,60	15,80	33,10
Union européenne (15 pays)	14,30	29,00	36,20	20,50
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	18,90	27,90	21,80	31,30
Belgique	14,90	22,30	37,20	25,60
France ⁶	12,60	19,90	39,70	27,80
Autriche	12,40	19,50	45,40	22,70
Allemagne (comparaison avec 2010)	8,50	17,40	58,40	15,70
Danemark	12,40	16,80	70,90	0,00
Luxembourg	30,90	12,50	46,50	10,10
Pays-Bas	23,00	9,90	66,60	0,50
Suède	25,70	9,60	63,80	0,90

Source : Eurostat

STATUT D'OCCUPATION :
EN TENDANCE LES PAUVRES
ONT PEU ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ,
OU AU LOGEMENT SOCIAL ET SONT
ACCULÉS AU LOCATIF PRIVÉ

La crise de 2008 et ses conséquences ont sans doute contribué à accentuer la spécialisation des parcs selon le statut immobilier. Dans l'ensemble, c'est dans le parc locatif à loyer libre que les évolutions sont les plus significatives, avec une augmentation de la part des ménages pauvres dans 19 pays. Si les données sont toujours à prendre avec prudence, les tendances sont assez cohérentes pour donner une indication : le parc locatif privé est le parc de repli des ménages pauvres qui n'ont plus accès ni au logement social (parce qu'il est saturé, vendu, spécialisé sur des publics

cibles...) ni à la propriété (que ce soit sous l'effet de la hausse des prix, ou des conditions bancaires d'accès aux prêts immobiliers). On peut supposer aussi que ces locataires supplémentaires du parc à loyer libre sont ceux qui ont basculé dans la pauvreté avec la crise : en effet, partout où la part de ménages pauvres a augmenté dans le parc locatif à loyer libre, elle a augmenté plus vite que la paupérisation globale de la société. Dans dix pays, cette augmentation serait supérieure à 5 points entre 2008 et 2013 (jusqu'à 17 points en Lituanie). La vulnérabilité des ménages exposés au marché, à la précarité du statut et à l'évolution des prix est d'autant plus préoccupante que la pauvreté des ménages a aussi augmenté dans le parc de logements à loyer réduit de 16 pays d'Europe : une situation qui fait craindre une paupérisation du parc locatif social, et des difficultés croissantes pour celui-ci à accueillir les nouveaux besoins

de ceux qui n'arrivent plus à suivre le rythme du marché libre.

À l'inverse, il faut noter une baisse du nombre de ménages pauvres dans le parc locatif privé, dans 9 pays d'Europe : il s'agit soit de pays

« centripètes », dans lesquels les inégalités ont eu tendance à se réduire (parfois par une paupérisation de l'ensemble de la société, comme en Irlande), soit de pays où les ménages pauvres du parc locatif privé se sont tournés vers le parc locatif à loyer réduit.

TABLEAU 10

ÉVOLUTION DU STATUT D'OCCUPATION DES MÉNAGES PAUVRES, 2008-2013
(CLASSEMENT PAR AUGMENTATION DE LA PART DES MÉNAGES PAUVRES DANS LE PARC LOCATIF PRIVÉ)

PAYS	Prop. avec prêt en cours	Prop. sans prêt en cours	Locataire au loyer du marché	Locataire loyer réduit	Évolution pauvres/ population
Lituanie	2,3	- 0,3	17,0	9,1	0,6
Croatie (comparaison avec 2010)	4,9	- 2,6	14,1	1,8	- 1,1
France	1,1	0,2	8,9	- 1,4	1,1
Malte	0,8	0,9	8,7	- 2	0,4
Roumanie	4,4	- 0,9	8,2	- 10,9	- 1
Slovénie	0,4	0,6	8	6,7	2,2
Suède	1	2,2	7,9	11,2	2,5
Estonie	5,5	- 1,7	6,9	- 7,1	- 0,9
Grèce	5,1	1,4	6,1	8,1	3
Belgique	- 1,6	- 1,9	5,7	6,9	0,4
Danemark	- 0,1	- 8,6	4,4	0	- 0,9
Espagne	2,3	- 5,2	4,1	3,3	- 0,4
Slovaquie	- 0,5	1,8	3,8	10,8	1,9
Luxembourg	1,4	0	3,7	11,8	2,5
Union européenne (15 pays)	0	- 2,3	2,2	- 0,6	0
Union européenne (28 pays depuis 2010)	0	- 1,7	2	2,3	0
Portugal	1,2	- 3,3	1,9	9,3	0,2
Chypre	2,9	- 1,2	1,7	- 2,5	- 0,6
Pays-Bas	- 0,1	- 5,4	1,4	- 10,6	- 0,1
Allemagne (comparaison avec 2010)	- 0,8	1,3	0,5	0,5	0,9
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	- 1,1	0,3	0,2	0	- 0,1
Italie	1,5	0	- 0,7	3,8	0,4
Pologne	- 1,6	- 1,4	- 0,8	12,3	0,4
Nouveaux Etats membres (12 pays)	0,2	- 0,6	- 0,9	9	0
Autriche	0,7	- 2,4	- 1,36	- 0,4	- 0,8
Lettonie	- 1,2	- 7,4	- 2,4	- 12,1	- 6,5
République tchèque	0,3	0,6	- 4,2	- 3,6	- 0,4
Finlande	- 0,8	- 1,9	- 4,4	- 2,5	- 1,8
Bulgarie	- 2,5	- 0,9	- 5	- 5,9	- 0,4
Hongrie	2,8	1,9	- 5,4	3,8	1,9
Irlande	1,4	- 4,1	- 6,1	2,1	- 1,4

Source : Eurostat

L'INFLUENCE DU STATUT D'OCCUPATION SUR LE COÛT DU LOGEMENT, POUR LES MÉNAGES PAUVRES

Pour les propriétaires pauvres, les dépenses de logement sont deux à trois fois inférieures dans les pays de l'Est et du Sud de l'Europe (à l'exception notable de la Grèce) que dans ceux du Nord et de l'Ouest. Cela pourrait provenir de l'ancienneté de la propriété, de la répartition des pauvres entre zones tendues et zones en déprise, de la qualité des logements... Ces

données ne sont pas simples à comparer, et invitent à une certaine prudence quant à la généralisation d'un modèle d'intervention publique sur le logement des pauvres. Dans les pays à faible taux d'effort, l'enjeu est sans doute plutôt d'améliorer la qualité des logements et la mobilité résidentielle, tandis que dans les pays qui connaissent des dépenses élevées pour les propriétaires pauvres, les politiques publiques devraient sans doute porter plus d'attention à la production de logement social et à la solvabilisation des ménages au travers des aides financières individuelles au logement.

TABLEAU 11

COÛT DU LOGEMENT POUR LES MÉNAGES PAUVRES SELON LE STATUT D'OCCUPATION
(EN €) (À PARITÉ DE POUVOIR D'ACHAT)

PAYS	PROPRIÉTAIRE		LOCATAIRE		TOUS	
	2013	Évolution depuis 2008	2013	Évolution depuis 2008	2013	Évolution depuis 2008
Pays-Bas	663,3	70,8	622,2	28,5	636,1	42,9
Luxembourg	360,2	4,5	774,8	46,2	581,9	40,8
Allemagne	534,6	- 126,6	528,2	37,1	530,1	- 8,7
Danemark	490,1	25,2	544,3	46,7	528,5	45,4
Autriche	353,4	14,8	605,5	128,3	499,1	78,2
Belgique	368,3	- 111,5	545,7	22,4	476,6	- 24,5
Suède	421,8	49,2	503,5	17,5	474,6	34,0
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	255,1	12,8	641,2	122,7	454,3	80,2
France	262,2	26,3	564,0	104,6	453,6	75,3
Grèce	439,5	62,3	448,5	- 288,9	441,8	- 17,4
Union européenne (15 pays)	328,9	- 62,0	529,4	- 2,4	418,8	- 13,6
Union européenne (28 pays depuis 2010)	300,6	- 39,8	473,1	15,0	372,5	- 0,8
Finlande	284,9	43,8	446,2	28,6	369,1	36,1
République tchèque	301,9	- 17,9	440,9	143,1	347,6	36,7
Espagne	252,1	17,8	510,3	- 48,3	333,2	19,5
Irlande	219,3	- 52,7	455,1	37,3	327,1	0,4
Slovénie	252,2	10,9	427,5	74,2	288,1	31,2
Italie	207,6	- 12,9	464,5	30,2	283,4	1,0
Pologne	265,6	73,1	310,3	99,7	268,8	75,5

PAYS	PROPRIÉTAIRE		LOCATAIRE		TOUS	
	2013	Évolution depuis 2008	2013	Évolution depuis 2008	2013	Évolution depuis 2008
Slovaquie	258,5	93,2	274,1	81,7	260,9	91,3
Chypre	187,1	33,1	469,7	- 73,5	252,2	22,5
Hongrie	221,9	8,1	256,7	- 29,4	225,6	3,0
Portugal	179,8	24,5	314,9	76,7	221,4	47,5
Malte	197,4	41,6	246,3	93,2	208,7	53,6
Nouveaux États membres (12 pays)	198,9	42,0	265,2	75,2	205,0	46,3
Croatie (comparaison avec 2010)	170,7	- 81,9	329,5	- 490,9	179,2	- 96,3
Estonie	164,0	62,7	273,3	122,0	175,2	71,1
Lettonie	145,6	24,2	145,9	19,9	145,7	23,6
Lituanie	141,5	28,9	186,8	12,8	144,0	28,2
Bulgarie	135,6	24,5	179,1	10,2	137,2	23,6
Roumanie	110,4	18,8	207,8	85,3	112,6	20,6

Source : Eurostat

L'évolution depuis 2008 montre qu'il devient difficile de conserver des typologies de pays, avec des marqueurs identiques forts et constants, qui seraient part exemple liés à un modèle social ou à l'histoire des structures sociales, des pauvretés urbaines et rurales, etc. Dans certains pays où les mensualités étaient déjà élevées pour les propriétaires pauvres, elles ont eu tendance à encore augmenter rapidement. C'est le cas des Pays-Bas et dans une moindre mesure de la France, alors que le coût du logement s'effondrait pour les propriétaires pauvres britanniques. Parmi les pays « bons marchés », la Slovaquie, l'Estonie ou encore la Bulgarie ont vu le coût du logement continuer à augmenter pour les propriétaires pauvres, tandis que celui de la République Tchèque baissait. L'Espagne augmentait quand l'Italie baissait. Une fois encore, l'hétérogénéité ne fait que souligner la difficulté d'adaptation des politiques de protection vis-à-vis de l'évolution des situations. Découvrir que le « bon élève » finlandais peine à endiguer l'augmentation du coût du logement pour les ménages pauvres, en est un indice.

OÙ LES LOCATAIRES PAUVRES PAIENT PLUS POUR SE LOGER QUE LES PROPRIÉTAIRES NON PAUVRES ?

Dans 16 pays européens, les locataires pauvres consacrent une part plus importante de leurs revenus à se loger que les propriétaires non pauvres. Dans les douze autres, c'est le contraire. Le fait que les plus pauvres dépensent plus sans constituer de réserve patrimoniale soulève des questions politiques, voire morales.

Les écarts entre pays montrent que les zones de tension sont différentes, que les parcs d'assignation des ménages pauvres et les conséquences en termes d'inégalités d'effort face au coput du logement sont différents, ce qui appelle sans doute des réponses politiques différentes.

C'est au Luxembourg, au Royaume-Uni, en Irlande et France que les locataires pauvres paient significativement plus pour leur logement que les propriétaires non-pauvres, tandis que le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas sont à l'inverse les pays

7

Effort moyen d'un propriétaire non-pauvre, moins l'effort moyen des locataires pauvres (en euros), divisé par le loyer moyen des locataires pauvres.

où les locataires pauvres paient le moins pour leur logement comparé à ce que consacrent les propriétaires non-pauvres. Ce contraste ne corrobore pas les clivages entre pays pauvres et pays riches, ou pays libéraux et pays d'État providence... Ce contraste reflète aussi une histoire de l'industrialisation et de la ruralité selon les pays, une histoire des politiques publiques, plus ou moins incitatives en matière d'accession à la propriété pour les ménages modestes par exemple, etc.

Cet indicateur ne donne pas un reflet de situations souhaitables ou pas, mais montre une disparité de situations qui illustre sans doute la diversité des réponses politiques aux difficultés de logement et aux inégalités sociales face au coût du logement.

TABLEAU 12

**COÛT DU LOGEMENT DES PROPRIÉTAIRES
NON PAUVRES, PAR RAPPORT
AUX LOCATAIRES PAUVRES, 2013**

PAYS	Surcoût du logement pour les propriétaires non pauvres ⁽¹⁾
Luxembourg	- 49,3 %
Irlande	- 49,2 %
Royaume-Uni	- 39,7 %
Espagne	- 37,1 %
Italie	- 35,9 %
France	- 33,9 %
Croatie	- 30,0 %
Autriche	- 25,5 %
Portugal	- 23,5 %
Slovénie	- 22,6 %
Roumanie	- 20,5 %
Estonie	- 20,4 %
Chypre	- 17,9 %
République tchèque	- 14,7 %
Union européenne (15 pays)	- 9,0 %
Belgique	- 9,0 %
Finlande	- 7,7 %
Union européenne (28 pays depuis 2010)	- 6,7 %
Malte	- 3,5 %

PAYS	Surcoût du logement pour les propriétaires non pauvres ⁽¹⁾
Nouveaux États membres (12 pays)	8,8 %
Lituanie	10,0 %
Pologne	10,0 %
Suède	11,6 %
Hongrie	12,1 %
Grèce	12,3 %
Slovaquie	20,0 %
Bulgarie	37,2 %
Danemark	38,2 %
Lettonie	49,0 %
Allemagne	49,3 %
Pays-Bas	50,8 %

Source : Eurostat

(1) Plus le chiffre est bas (y compris dans les négatifs), plus il indique un poids de la dépense logement plus important pour les locataires pauvres que pour les propriétaires non pauvres.

**LES PROTECTIONS LOCATIVES
ET LA MOBILITÉ**

Les protections du statut de locataire sont souvent invoquées, par exemple par la Banque Centrale Européenne, comme un frein à la mobilité professionnelle, poussant à la conservation des acquis résidentiels en cas de crise. De fait, les locataires du parc privé sont beaucoup plus mobiles que les accédants à la propriété. La proportion de ménages ayant déménagé dans les cinq dernières années est entre 3 fois et 26 fois supérieure parmi les locataires que parmi les propriétaires en cours d'accession, selon les pays. Les pays où les locataires ont un taux de mobilité plus proche de celui des accédants sont plutôt les pays favorisés, connaissant un fort taux de locataires et un statut locatif plus protecteur qu'ailleurs : Suède, Danemark, Slovénie, Pays-Bas, Slovaquie...

Rien ne prouve donc de manière évidente que la protection des locataires pénalise leur mobilité et donc le dynamisme du marché de l'emploi, non plus que le niveau de propriétaires. Les affirma-

tions sont souvent fortes en la matière, mais les données disponibles invitent donc à une grande prudence sur les causalités hâtives entre mobilité et statuts d'occupation.

TABLEAU 13

PART DES MÉNAGES AYANT CHANGÉ DE LOGEMENT AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

PAYS	Total	Accédants	Propriétaire de plein droit	Locataire, prix du marché	Locataire, prix réduit ou gratuit
Chypre	25,1	44,3	9,5	81,6	24,2
Royaume-Uni	30,8	28,0	11,1	77,1	36,1
Lituanie	5,6	24,3	3,4	72,1	10,8
Estonie	15,6	28,7	7,5	65,2	30,4
Finlande	31,9	37,1	9,4	62,7	51,2
Suède	40,2	32,5	16,2	59,1	34,5
Irlande	14,8	8,4	2,4	58,9	21,6
France	27,0	33,2	6,3	51,9	38,4
Espagne	13,0	13,3	3,6	51,8	14,0
Danemark	34,3	22,3	14,5	51,0	63,9
Luxembourg	27,2	31,8	5,4	48,7	34,2
Hongrie	7,0	9,3	3,9	48,5	18,9
Belgique	22,0	23,4	4,2	48,2	31,4
Pologne	10,0	35,2	4,7	46,9	13,4
Union européenne (15 pays)	20,6	21,9	5,4	43,6	26,6
Union européenne	17,6	22,0	4,7	43,2	24,5
Malte	7,4	22,8	3,2	43,0	5,0
Croatie	3,8	9,8	2,6	41,9	8,8
Autriche	20,2	17,1	6,1	40,6	21,7
Portugal	10,2	11,3	3,5	38,1	8,6
Allemagne	21,9	17,9	5,5	35,6	22,7
Grèce	9,8	9,2	2,5	34,7	16,5
Nouveaux États membres (12 pays)	7,1	22,9	3,4	34,6	13,3
Slovénie	10,9	35,7	5,9	33,4	12,6
Pays-Bas	24,6	20,4	7,9	32,6	33,8
Bulgarie	3,2	15,8	1,8	32,3	8,8
Lettonie	10,1	22,9	5,0	30,7	22,4
Roumanie	1,8	3,1	1,5	30,7	6,3
Italie	8,5	14,6	3,5	22,7	11,3
République tchèque	7,6	14,7	3,4	19,8	9,3
Slovaquie	7,7	29,1	4,6	18,4	14,3

Source : Eurostat

3. QUALITÉ DU LOGEMENT ET QUALITÉ DE VIE

UN SURPEUPLEMENT SURTOUT MARQUÉ EN EUROPE CENTRALE

La prévalence du surpeuplement⁸ est très variée selon les pays, de 2 % en Belgique à 53 % en Roumanie. Même si quelques exceptions apparaissent (qui peuvent tenir à des circonstances locales particulières autant qu'à un appareil statistique limité), la prévalence du surpeuplement apparaît assez corrélée à la santé économique de chaque pays. Même en demeurant prudent sur la pertinence des données, les écarts sont significatifs. En moyenne, 11 % de la population des quinze pays qui formaient l'Union Européenne il y a vingt ans sont en situation de surpeuplement, contre 42 % pour les douze nouveaux entrants. Parmi les 13 pays où la prévalence du surpeuplement est la plus forte, seules l'Italie et la Grèce ne sont pas d'anciennes démocraties populaires.

Le surpeuplement révèle une facette mésestimée du fossé européen et souligne sans doute le problème d'une absence de stratégie européenne de l'habitat dans l'accompagnement des nouveaux États membres.

8

Le taux de surpeuplement correspond au pourcentage de la population vivant dans un ménage surpeuplé. Une personne est considérée comme vivant dans un ménage surpeuplé si ce dernier ne dispose pas d'un nombre minimal de pièces, soit :

- une pièce par ménage ;
- une pièce par couple composant le ménage ;
- une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 18 ans ou plus ;
- une pièce pour chaque paire de personnes célibataires de même sexe âgées de 12 à 17 ans ;
- une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 12 à 17 ans non incluse dans la catégorie précédente ;
- une pièce par paire d'enfants âgés de moins de 12 ans.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate/fr

TABLEAU 14

TAUX DE SURPEUPLEMENT DANS L'ENSEMBLE DE LA POPULATION

PAYS	2013
Belgique	2,00
Chypre	2,40
Pays-Bas	2,60
Irlande	2,80
Malte	3,60
Espagne (comparaison avec 2011)	5,20
Luxembourg	6,20
Allemagne	6,70
Finlande	6,90
France	7,60
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	8,00
Danemark	9,40
Union européenne (15 pays)	10,70
Suède	11,20
Portugal	11,40
Autriche	14,70
Slovénie (comparaison avec 2011)	15,60
Union européenne (28 pays depuis 2010)	17,30
République tchèque	21,00
Estonie	21,10
Italie	27,30
Grèce	27,30
Lituanie (comparaison avec 2011)	28,00
Lettonie	37,70
Slovaquie	39,80
Nouveaux Etats membres (12 pays)	41,80
Croatie (comparaison avec 2010)	42,80
Bulgarie	44,20
Pologne	44,80
Hongrie	45,70
Roumanie	52,90

Source : Eurostat

LA PRIVATION SÈVÈRE DE LOGEMENT : UN INDICE DE L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES DE L'HABITAT

Les conditions de logements à l'échelle européenne peuvent être aussi appréhendées plus largement à travers l'indice de « privation sévère de logement », qui recouvre les problèmes de suroccupation, mais aussi de décence et d'inconfort (fuites dans les toitures, absence de sanitaires, logement trop sombre...)⁹.

À travers la prévalence de ces situations, on peut s'interroger sur l'efficacité des politiques nationales et locales mises en œuvre pour faire reculer ces problématiques. On retrouve parmi les pays aux plus faibles taux de privation sévère de logement des pays aux politiques sociales et de l'habitat très différentes, comme la Belgique (0,9 %), l'Irlande (1,4 %) ou l'Espagne (1,8 %) dont le parc de logements est pourtant dégradé et où les difficultés sont importantes.

Il n'y aurait d'après les chiffres disponibles que six pays dont le taux de privation sévère en matière de logement aurait augmenté depuis la crise de 2008, et dans des proportions très mesurées. Par contraste, plusieurs pays, notamment les Pays d'Europe Centrale et Orientales (PECO) semblent avoir progressé de manière importante dans la réduction de ce phénomène. Si le rideau de fer existe toujours en matière de qualité du logement, un certain rattrapage est en route.

9

La « privation sévère de logement » concerne la population habitant dans un logement considéré comme suroccupé et qui présente également un des indicateurs de privation de logement. La privation de logement est un indicateur de décence calculé sur la base des ménages qui ont un toit qui fuit, pas de bain ou de douche, pas de WC, ou un logement trop sombre.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Severe_housing_deprivation_rate

TABLEAU 15

TAUX DE PRIVATION SÈVÈRE DE LOGEMENT

PAYS	2013	Évolution 2008-2013
Finlande	0,70	0
Pays-Bas	0,80	0
Belgique	0,90	0
Malte	1,10	0
Irlande	1,40	+1
Chypre	1,40	0
Suède	1,50	0
Allemagne	1,60	0
Espagne	1,80	0
Luxembourg	1,80	-1
France	2,20	-1
Royaume-Uni	2,50	+1
Danemark	2,60	0
Union européenne (15 pays)	3,20	0
Autriche	3,90	-1
République tchèque	4,00	-3
Slovaquie	4,50	-1
Union européenne (28 pays depuis 2010)	5,20	-1
Portugal	5,60	-1
Estonie	5,80	-5
Slovénie	6,50	-2
Grèce	7,00	-1
Italie	8,90	+2
Croatie	9,00	-3
Lituanie	9,10	+2
Pologne	10,10	-8
Nouveaux États membres (12 pays)	12,70	-7
Bulgarie	13,00	-11
Lettonie	16,30	-6
Hongrie	17,60	-3
Roumanie	23,00	-7

Source : Eurostat

IMPACT DE LA PAUVRETÉ SUR LA PRIVATION SÉVÈRE DE LOGEMENT : OÙ FAUT-IL CIBLER LES POLITIQUES PUBLIQUES DE QUALITÉ DE L'HABITAT ?

En Belgique, un ménage pauvre a 23 fois plus de chances d'être confronté à la privation sévère de logement qu'un autre. À l'inverse, un ménage pauvre estonien n'a que 1,4 fois plus de chances d'y être confronté.

Cette information éclaire le débat sur la spécialisation nécessaire ou pas des politiques de l'habitat, en l'espèce celles visant à la résorption de l'habitat insalubre. Par exemple, en Estonie, en Irlande, au Royaume-Uni, des ménages non-pauvres sont confrontés à l'insalubrité conjuguée à la suroccupation, pour des raisons historiques propres à chaque pays. La résorption de l'insalubrité passe sans doute par des politiques généralistes, ne ciblant pas spécialement la population pauvre, alors qu'en France, au Danemark, aux Pays-Bas, au Luxembourg, en Belgique, où les ménages pauvres sont fortement surreprésentés dans les logements insalubres, les politiques d'amélioration de l'habitat gagneraient sans doute à un ciblage social plus précis.

Le creusement des inégalités entre pauvres et non-pauvres face à la privation sévère de logement témoigne de l'inefficacité des stratégies publiques pour leur cible : il ne faut pas être trop généraliste dans les pays où la privation sévère de logement concerne essentiellement les ménages pauvres, et il ne faut pas de politiques trop ciblées dans les pays où la privation sévère de logement concerne presque indifféremment pauvres et non-pauvres.

TABLEAU 16
RATIO PAUVRES/NON-PAUVRES,
DANS LA PRIVATION SÉVÈRE DE LOGEMENT

PAYS	Rapport pauvres/non pauvres 2013
Estonie	1,41
Irlande	1,46
Royaume-Uni	1,61
Malte	1,90
Croatie	1,96
Grèce	2,15
Lettonie	2,27
Italie	2,51
Pologne	2,63
Portugal	2,65
Slovénie	2,71
Lituanie	2,80
Roumanie	3,15
Chypre	3,20
Hongrie	3,40
Union européenne (28 pays depuis 2010)	3,46
Espagne	4,00
Autriche	4,07
République tchèque	4,26
Allemagne	4,80
Bulgarie	5,10
Finlande	5,40
Suède	5,44
Slovaquie	6,04
France	7,00
Danemark	7,79
Luxembourg	13,33
Pays-Bas	18,67
Belgique	23,50
Hongrie	45,70
Roumanie	52,90

Source : Eurostat

PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

La difficulté à maintenir la température du logement est une composante de la précarité énergétique parmi d'autres, mais c'est sans doute la plus sensible. Sans surprise, mais à l'inverse de la situation climatique, c'est dans les pays du Nord (à l'exception des pays Baltes) et les pays germaniques que la température adéquate est le plus facilement atteinte, alors que les pays du Sud et de l'Est de l'Europe connaissent une difficulté à maintenir la température élevée... Mesuré à partir du ressenti des personnes, cet indicateur est subjectif et peut donc se dégrader même si les conditions objectives s'améliorent, en fonction de l'évolution des représentations, du niveau acceptable d'insatisfaction sur la température...

Ceci dit, il est intéressant de considérer que ce sont les pays les plus lourdement frappés par la crise depuis 2008 (Grèce, Irlande, Italie, Lituanie) qui sont les plus confrontés à la difficulté à maintenir une température adéquate a le plus fortement augmenté (entre + 7 % et + 14 %). À l'inverse, dans les pays d'Europe centrale et orientale, il semble que les politiques de modernisation du stock de logements portent progressivement leurs fruits dans la mesure où l'expression d'une difficulté à maintenir une température adéquate du logement a nettement diminué, bien qu'elle demeure très élevée. Certaines données peuvent inviter à la prudence quant à la pertinence du recueil de l'information (l'évolution très forte à Malte ou en Bulgarie), mais le fait que ces données convergent par blocs de pays confrontés aux mêmes enjeux ou à des difficultés similaires permet tout de même de dégager de grandes tendances.

TABLEAU 17
DIFFICULTÉ FINANCIÈRE À MAINTENIR
LA TEMPÉRATURE DU LOGEMENT

PAYS	PAUVRES		TOTAL	
	Difficulté à maintenir la tempé- rature du logement	Évo- lution (%)	Difficulté à maintenir la tempé- rature du logement	Évo- lution (%)
Bulgarie	70	- 12	45	- 21
Chypre	51	3	31	1
Grèce	48	19	30	14
Portugal	45	- 11	28	- 7
Italie	40	14	19	8
Lettonie	36	3	21	4
Malte	35	21	23	15
Lituanie	34	3	29	7
Hongrie	33	12	14	4
Roumanie	25	- 8	14	- 10
UE 28	24	-	11	-
UE 27	24	3	11	1
Croatie	24	24	10	-
Pologne	24	- 11	11	- 9
Royaume-Uni	22	10	11	5
Irlande	19	12	10	6
Belgique	18	1	6	- 1
France	18	6	7	2
Allemagne	17	- 1	5	- 1
Slovaquie	16	2	5	- 1
Espagne	16	3	8	2
République tchèque	15	- 2	6	0
Slovénie	13	- 1	5	- 1
Danemark	10	4	4	2
Autriche	8	- 2	3	- 1
Estonie	6	3	3	2
Pays-Bas	6	2	3	1
Luxembourg	5	2	2	1
Suède	4	0	1	- 1
Finlande	3	- 2	1	- 1

Source : SILC (ilc_mdes01)

10

Le degré de satisfaction est mesuré sur la base de l'expression subjective des personnes sondées, par une note de 1 à 10.

UN MÉNAGE PAUVRE SUR QUATRE
CONFRONTÉ À L'HUMIDITÉ EN
EUROPE

Les pays d'Europe centrale et orientale et d'Europe du sud sont plus particulièrement concernés par l'humidité dans leur logement (présence de fuites ou de moisissures) : en Hongrie, un ménage pauvre sur deux vit dans un logement humide, et c'est le cas de plus d'un ménage pauvre sur trois en Lettonie, au Portugal, en Slovénie et à Chypre.

TABLEAU 18
LOGEMENT HUMIDE

PAYS	PAUVRES		TOTAL	
	Fuites ou moisissures	% change depuis 2008	Fuites ou moisissures	% change depuis 2008
	2013		2013	
Hongrie	51	1	26	- 5
Lettonie	44	4	28	2
Portugal	40	14	32	13
Slovénie	40	- 5	27	- 3
Chypre	35	2	31	5
Lituanie	34	- 6	20	- 5
Bulgarie	32	- 17	13	- 18
Italie	31	4	23	3
Roumanie	28	- 10	15	- 9
Belgique	27	1	18	0
Luxembourg	27	7	15	- 1
Estonie	25	- 5	18	0
UE (28 pays)	24	-	16	-
France	23	1	13	0
Pays-Bas	23	- 3	16	0
Croatie	22	-	13	-
Espagne	22	- 2	17	0
Grèce	21	- 6	14	- 5
Slovaquie	20	3	8	- 2
Autriche	19	1	13	- 1

PAYS	PAUVRES		TOTAL	
	Fuites ou moisissures	% change depuis 2008	Fuites ou moisissures	% change depuis 2008
	2013		2013	
Rep. Tchèque	19	- 7	10	- 4
Allemagne	19	- 3	13	- 1
Irlande	18	0	14	2
Pologne	18	- 19	10	- 13
Royaume-Uni	18	- 4	16	1
Malte	12	4	12	5
Suède	11	1	8	- 1
Finlande	7	1	5	1
Danemark	25	- 13	17	8

Source : SILC

LA SATISFACTION GLOBALE
AU REGARD DU LOGEMENT
EST IMPORTANTE, MAIS LES
POLARISATIONS SOCIALES
S'ACCROISSENT SOUVENT

La satisfaction des ménages par rapport à leurs conditions de logement¹⁰ est globalement importante, et les écarts entre pays sont peu importants. La satisfaction au regard du logement est faible dans les pays de l'Est et du Sud : parmi les 11 pays où la satisfaction est la plus faible, tous sont d'anciennes démocraties populaires, auxquelles s'ajoutent l'Italie, la Grèce et le Portugal... Chypre, le Danemark, la Suède, la Finlande et l'Autriche sont les pays où s'exprime la plus forte satisfaction en matière de logement (à plus de 8). Mais il est important de noter que l'expression de cette satisfaction a baissé entre 2007 et 2012 dans les pays de traditions d'État providence : en Suède, au Luxembourg, à Malte, aux Pays-Bas, en Allemagne, en France, en Belgique (mais aussi en Grèce, en République tchèque et en Slovaquie).

TABLEAU 19
SATISFACTION EN MATIÈRE DE LOGEMENT

PAYS	2012	Évolution (2007-2012)
Chypre	8,5	0,60
Danemark	8,4	0,00
Suède	8,2	- 0,20
Finlande	8,2	0,00
Autriche	8,2	0,70
Irlande	8,2	0,70
Luxembourg	8	- 0,30
Espagne	7,9	0,20
Roumanie	7,8	0,70
Royaume-Uni	7,8	0,10
Malte	7,8	- 0,60
Pays-Bas	7,8	- 0,10
Slovénie	7,7	0,00
Allemagne	7,7	- 0,10
Croatie	7,7	0,80
France	7,6	- 0,20
Belgique	7,6	- 0,20
Union européenne	7,6	0,10
Slovaquie	7,6	- 0,10
Italie	7,5	0,40
République tchèque	7,5	- 0,40
Portugal	7,3	0,30
Estonie	7,2	0,10
Grèce	7	- 0,20
Lituanie	7	0,60
Hongrie	7	0,60
Bulgarie	6,9	0,90
Pologne	6,9	0,00
Lettonie	6,5	0,30

Source : Eurofund, EQLS 2012

La satisfaction est plus ou moins spécialisée socialement selon les pays et, surtout, cette spécialisation varie fortement. En Slovénie, Lettonie, Bulgarie, Pologne et France, l'écart de satisfaction entre le quartile de revenus le plus modeste et le quartile de revenus le plus élevé tend à s'accroître. En Autriche, en Irlande, à Chypre, en Croatie, le niveau de satisfaction tend à devenir plus homogène entre les quartiles de revenu.

Cet indicateur subjectif reste à appréhender avec prudence, d'autant que les écarts sont faibles entre pays, mais il pose un jalon qui permettra dans le temps d'évaluer le moral de la population au regard de ses conditions de logement.

QUALITÉ DU LOGEMENT SOCIAL :
DES MÉNAGES PLUTÔT SATISFAITS,
MAIS DE FORTES DISPARITÉS

Sans surprise, le logement social est apprécié dans les pays où il correspond à un projet politique, lorsqu'il est « porté » dans la continuité. La qualité des services de logement social est particulièrement soulignée en Autriche, au Danemark, en Finlande, en Suède...

Il est en revanche moins apprécié dans les pays où il occupe une fonction plus « résiduelle », plus spécialisé sur les franges marginales de la population. La France et le Royaume-Uni font figures de cas atypiques, dans la mesure où le logement social y occupe une place importante dans le parc de résidences principales, mais y est moyennement apprécié.

TABLEAU 20

COMMENT ÉVALUERIEZ-VOUS LA QUALITÉ
DES SERVICES DE LOGEMENT SOCIAL
DANS VOTRE PAYS ?

PAYS	Total (note sur 10)
Autriche	7,2
Danemark	6,7
Finlande	6,7
Malte	6,5
Pays-Bas	6,5
Luxembourg	6,4
Suède	6,4
Belgique	6,3
Allemagne	6,2
Chypre	5,8
Irlande	5,6
France	5,6
Union européenne	5,5

PAYS	Total (note sur 10)
Espagne	5,5
Lituanie	5,5
Portugal	5,5
Royaume-Uni	5,5
Estonie	5,4
Lettonie	5,4
Italie	5,1
Slovénie	5,1
République tchèque	5
Slovaquie	4,6
Croatie	4,4
Hongrie	4,4
Pologne	4
Roumanie	4
Grèce	3,8
Bulgarie	3,1

Source : Eurofund, 2012

4. LOCALISATION ET MOBILITÉ

À L'OUEST ET AU NORD,
UNE PAUVRETÉ URBAINE ; À L'EST
ET AU SUD UNE PAUVRETÉ RURALE
ET DE VILLES MOYENNES

Une ville autrichienne accueille en moyenne 20 % de ménages pauvres, quand une ville tchèque, slovaque, hongroise ou roumaine en accueille moins de 10 %. La ville autrichienne est centripète pour les ménages pauvres, quand la ville des autres pays mentionnés est centrifuge et semble les rejeter ou les maintenir à l'extérieur

(ou protéger ses ressortissants de la pauvreté, pour le lire le plus positivement).

En Bulgarie, en Espagne, en Grèce, au Portugal et en Italie, ce sont plutôt les zones de moyenne ou faible densité qui accueillent une part importante de ménages pauvres, dans des proportions plus importantes que d'autres pays. Les « PIGS » et les pays d'Europe Centrale et Orientale connaîtraient apparemment un mouvement de fragilisation dans leurs villes moyennes et leurs zones péri-urbaines et rurales.

TABLEAU 21

TAUX DE PAUVRETÉ, PAR NIVEAU DE DENSITÉ URBAINE, 2011

PAYS	ZONE DENSÈMENT PEUPLÉE		ZONE URBANISÉE INTER-MÉDIAIRE		ZONE FAIBLEMENT PEUPLÉE		TOTAL	
	2011	Évolution depuis 2007	2011	Évolution depuis 2007	2011	Évolution depuis 2007	2011	Évolution depuis 2007
Autriche (comparaison avec 2008)	19,4	-0,6	10,2	-2,0	12,7	0,4	14,5	-0,7
Italie	19,0	0,4	18,8	-1,0	22,9	-0,2	19,6	-0,2
Belgique	18,8	1,4	10,9	-1,4	14,0	-3,6	15,3	0,2
Grèce	18,3	4,4	20,0	6,0	24,8	-2,9	21,4	1,1
Espagne	17,9	2,5	25,3	4,8	27,7	0,5	22,2	2,5
Luxembourg	17,6	-1,1	9,5	2,9	12,0	-0,7	13,5	0,0
Royaume-Uni	17,3	-2,1	15,5	0,4	13,3	-5,9	16,2	-2,2
Union européenne (15 pays)	16,9	0,7	15,5	0,6	18,8	-0,7	16,8	0,4
Allemagne	16,5	0,3	14,4	1,7	17,7	0,8	15,8	0,7
France	16,5	2,5	11,0	-0,8	14,3	0,3	14,1	0,9
Malte	15,8	0,6	13,3	-1,4	0,0	0,0	15,5	0,4
Union européenne (28 pays depuis 2010)	15,7	0,5	15,5	0,8	20,9	-0,8	17,0	0,4
Suède	15,5	4,2	11,2	1,7	14,1	3,6	14,0	3,5
Estonie	15,1	-1,4	13,3	1,8	19,9	-2,8	17,5	-1,9
Lettonie	14,5	0,3	13,8	7,9	23,4	-4,5	19,0	-2,2
Portugal	14,4	0,8	20,0	0,4	22,2	-1,8	18,0	-0,1
Danemark	14,3	1,1	11,0	1,4	14,8	2,0	13,0	1,5
Croatie (comparaison avec 2010)	13,7	1,8	17,5	2,4	27,3	-1,6	20,9	0,3
Chypre (comparaison avec 2008)	13,4	-1,3	12,2	-1,9	19,0	-0,6	14,8	-1,1
Slovénie	12,2	3,4	12,5	2,5	15,1	1,4	13,6	2,1
Lituanie	12,1	4,2	0,0	0,0	24,4	-2,8	19,2	0,1
Finlande	11,5	0,8	12,4	2,0	15,0	0,2	13,7	0,7
Irlande	11,4	-2,4	16,1	-2,2	18,0	-1,5	15,2	-2,0
Pays-Bas	11,4	1,6	10,6	0,6	5,3	-15,6	11,0	0,8
Pologne	11,3	0,8	17,8	-1,3	23,3	0,6	17,7	0,4
Bulgarie	10,7	-4,9	25,4	5,1	31,9	4,9	22,2	0,2
Nouveaux États membres (12 pays)	9,8	-0,2	14,7	1,2	24,2	-0,4	17,5	-0,2
République tchèque	8,5	-0,9	9,4	0,1	11,2	1,3	9,8	0,2
Slovaquie	8,0	1,5	12,3	2,5	16,5	2,5	13,0	2,5
Roumanie	7,1	-0,5	16,7	-3,3	31,2	-4,6	22,2	-2,6
Hongrie	6,7	-0,2	13,0	3,3	19,0	2,3	13,8	1,7

Source : Eurostat

UN LOGEMENT SUR SIX EN EUROPE
N'EST LE DOMICILE DE PERSONNE

Le développement du tourisme, la polarisation économique qui engendre de la déprise dans certains territoires, la radicalisation des inégalités qui concentrent les propriétés dans les mains d'une minorité, sont autant de raisons qui concourent au développement des logements vacants et des résidences secondaires.

Dans huit pays européens, plus d'un logement sur quatre n'est pas un domicile (logement vacant ou résidence secondaire). S'il n'est évidemment pas possible de superposer l'offre aux besoins sociaux, ni d'envisager une spoliation des propriétaires de résidences secondaires, l'importance du phénomène invite à une réponse politique : il n'est pas non plus possible de laisser des millions de personnes en mal de logement pendant que des millions de logements restent vides ou destinés au loisir.

TABLEAU 22
LOGEMENTS VACANTS ET RÉSIDENCES
SECONDAIRES, 2013

PAYS	Logements vacants et résidences secondaires
Grèce	35 %
Croatie	33 %
Bulgarie	31 %
Chypre	31 %
Malte	31 %
Portugal	31 %
Espagne	28 %
Italie	22 %
Danemark	21 %
Lettonie	21 %
Slovénie	21 %
Autriche	18 %
Irlande	17 %
France	17 %
Suède	17 %

PAYS	Logements vacants et résidences secondaires
Roumanie	16 %
Belgique	14 %
Estonie	14 %
Lituanie	14 %
République tchèque	13 %
Hongrie	11 %
Slovaquie	10 %
Finlande	10 %
Allemagne	9 %
Luxembourg	7 %
Pays-Bas	7 %
Royaume-Uni	4 %
Pologne	2 %

Source : recensement, 2011

UNE MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE
TRÈS VARIABLE SELON LES PAYS

L'Europe du Nord est beaucoup plus mobile que l'Europe de l'Est et du Sud. Dans six pays (Suède, Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Luxembourg et France), plus de 25 % des ménages ont déménagé entre 2008 et 2013. Dans onze pays, ce sont moins de 10 % des ménages qui ont déménagé.

À l'intérieur de chaque statut d'occupation, les mêmes différences sont constatées : en France, en Suède ou en Finlande, les propriétaires accédants sont trois fois plus nombreux qu'en Espagne ou au Portugal à avoir déménagé récemment. Concernant les locataires du parc privé, ils sont 77 % au Royaume-Uni à avoir déménagé au cours des cinq dernières années, contre 23 % en Italie, ce qui témoigne sans doute des différences de spécialisation symbolique du parc de logement.

Si l'érosion des villes moyennes au profit des grandes métropoles est une réalité partagée en Europe, c'est dans les ensembles urbains denses que la mobilité reste la plus forte.

TABLEAU 23

PART DES MÉNAGES AYANT CHANGÉ DE LOGEMENT AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES,
PAR STATUT D'OCCUPATION, 2013

PAYS	Total	Propriétaire, hypothèque ou prêt en cours	Propriétaire, ni hypothèque, ni prêt en cours	Locataire, loyer au prix du marché	Locataire, loyer à prix réduit ou gratuit
Suède	40,2	32,5	16,2	59,1	34,5
Danemark	34,3	22,3	14,5	51,0	63,9
Finlande	31,9	37,1	9,4	62,7	51,2
Royaume-Uni	30,8	28,0	11,1	77,1	36,1
Luxembourg	27,2	31,8	5,4	48,7	34,2
France	27,0	33,2	6,3	51,9	38,4
Chypre	25,1	44,3	9,5	81,6	24,2
Pays-Bas	24,6	20,4	7,9	32,6	33,8
Belgique	22,0	23,4	4,2	48,2	31,4
Allemagne	21,9	17,9	5,5	35,6	22,7
Union européenne (15 pays)	20,6	21,9	5,4	43,6	26,6
Autriche	20,2	17,1	6,1	40,6	21,7
Union européenne	17,6	22,0	4,7	43,2	24,5
Estonie	15,6	28,7	7,5	65,2	30,4
Irlande	14,8	8,4	2,4	58,9	21,6
Espagne	13,0	13,3	3,6	51,8	14,0
Slovénie	10,9	35,7	5,9	33,4	12,6
Portugal	10,2	11,3	3,5	38,1	8,6
Lettonie	10,1	22,9	5,0	30,7	22,4
Pologne	10,0	35,2	4,7	46,9	13,4
Grèce	9,8	9,2	2,5	34,7	16,5
Italie	8,5	14,6	3,5	22,7	11,3
Slovaquie	7,7	29,1	4,6	18,4	14,3
République tchèque	7,6	14,7	3,4	19,8	9,3
Malte	7,4	22,8	3,2	43,0	5,0
Nouveaux États membres (12 pays)	7,1	22,9	3,4	34,6	13,3
Hongrie	7,0	9,3	3,9	48,5	18,9
Lituanie	5,6	24,3	3,4	72,1	10,8
Croatie	3,8	9,8	2,6	41,9	8,8
Bulgarie	3,2	15,8	1,8	32,3	8,8
Roumanie	1,8	3,1	1,5	30,7	6,3

Source : Eurostat

Seuls cinq pays connaissent un taux de mobilité plus important dans les zones moyennement denses que dans les zones denses.

Les pays où la population urbaine est plus mobile que la population des zones intermédiaires sont d'ailleurs en tendance dans une situation économique plus favorable que les pays où c'est

l'inverse, à l'exception notable de la Finlande, marquée par une polarité sociale et une spécialisation de la population dans quelques villes. À l'exception également du Royaume-Uni, que l'absence de politiques sociales et d'aménagement du territoire contribue sans doute à faire figurer parmi les pays en difficultés d'Europe du Sud et de l'Est.

TABLEAU 24

MÉNAGES AYANT CHANGÉ DE LOGEMENT AU COURS DES 5 DERNIÈRES ANNÉES, PAR TYPE DE DENSITÉ URBAINE, 2011

PAYS	Zone densément peuplée	Zone urbanisée intermédiaire	Zone faiblement peuplée	Ratio dense/intermédiaire
Danemark	42,0	31,5	28,7	10,5
Pays-Bas	29,4	20,2	18,0	9,2
Allemagne	28,4	19,3	16,3	9,1
Estonie	20,1	11,5	12,6	8,6
Suède	46,9	38,3	38,4	8,6
Luxembourg	36,4	28,5	23,0	7,9
Autriche	28,0	21,3	13,8	6,7
Union européenne (15 pays)	23,3	19,2	17,1	4,1
Union européenne	20,9	17,0	13,4	3,9
Belgique	23,7	19,8	21,2	3,9
France	30,2	26,4	23,1	3,8
Slovaquie	10,4	6,9	6,8	3,5
République tchèque	10,2	6,7	6,1	3,5
Croatie	5,2	1,9	3,7	3,3
Pologne	13,7	10,4	6,7	3,3
Grèce	13,6	10,6	5,2	3,0
Nouveaux États membres (12 pays)	9,2	7,3	5,1	1,9
Chypre	27,5	25,7	20,1	1,8
Italie	9,7	8,6	4,4	1,1
Lituanie	6,9	6,0	4,3	0,9
Portugal	12,0	11,3	6,4	0,7
Lettonie	12,2	11,7	7,8	0,5
Slovénie	12,4	12,0	9,2	0,4
Bulgarie	3,7	3,4	2,5	0,3
Royaume-Uni	31,4	31,2	27,5	0,2
Roumanie	2,1	2,1	1,4	0,0
Malte	7,3	7,6	0,0	- 0,3
Irlande	17,3	17,7	10,7	- 0,4
Hongrie	8,1	8,5	4,8	- 0,4
Espagne	12,9	14,7	11,8	- 1,8
Finlande	37,3	39,1	27,6	- 1,8

Source : Eurostat, 2011

DES PERSPECTIVES DE MOBILITÉ CONTRAINTE LIÉES AUX DIFFICULTÉS DU PAYS

Certains pays présentent des taux très élevés de ménages qui pensent qu'ils devront déménager dans les six prochains mois en raison du coût de leur logement. C'est le cas des pays les plus frappés par la crise (Grèce, Portugal, Chypre, Irlande, Espagne...), même si leur taux de propriétaires est important et leur taux d'effort pas particulièrement élevé. C'est le cas également des pays où le moral de la population est médiocre (Danemark, France), malgré les dispositifs de sécurisation comme les allocations logement. Les écarts observés entre pays sont très importants : la part de la population concernée est de 14% en Grèce, soit sept fois plus qu'aux Pays-Bas.

Face à ce risque de mobilité contrainte, le rapport interquartile est un indice d'inégalité entre le quart de la population le plus modeste et le quart aux revenus les plus élevés. Cette perspective de mobilité forcée n'est pas réservée aux plus modestes. En Bulgarie, en Roumanie, à Chypre, mais aussi en Autriche ou en Finlande, ce sentiment est très porté par la population la plus modeste, mais, à l'inverse, en Hongrie, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en France ou en Grèce, ce sentiment est plus diffus dans la société.

L'évolution du rapport interquartile contribue à donner une perception des sociétés centrifuges et centripètes, à travers la spécialisation de l'inquiétude d'avoir à déménager, ou au contraire sa diffusion mieux partagée dans la société. Au regard de cet indicateur, les pays les plus centrifuges sont la Grèce, le Portugal, le Royaume-Uni, la Bulgarie, la Hongrie, Chypre, la France, la Lettonie et le Danemark.

TABLEAU 25

PERSPECTIVES DE DEVOIR QUITTER VOTRE LOGEMENT DANS LES SIX PROCHAINS MOIS EN RAISON DE SA CHERTÉ CROISSANTE ?

PAYS	TOTAL	
	2012	Évolution (2007-2012)
Grèce	14,50	9,70
Portugal	10,50	5,50
Chypre	10,30	6,70
Irlande	9,60	6,30
Danemark	8,80	1,60
France	7,30	2,70
Espagne	7,10	1,00
Lettonie	6,80	0,90
Finlande	6,70	5,20
République tchèque	6,70	2,80
Lituanie	6,40	- 0,70
Royaume-Uni	6,10	2,40
Estonie	6,00	1,90
Roumanie	5,90	- 0,10
Belgique	5,80	- 1,20
Union européenne	5,50	1,00
Malte	5,20	3,00
Italie	5,10	0,00
Hongrie	5,00	2,60
Pologne	3,90	- 0,40
Croatie	3,90	- 0,30
Autriche	3,70	0,40
Allemagne	3,50	- 1,00
Slovaquie	3,40	0,70
Suède	3,30	- 0,30
Luxembourg	3,30	0,20
Slovénie	2,40	- 0,50
Bulgarie	2,20	- 4,60
Pays-Bas	2,00	1,60

Source : Eurofund, EQLS, 2012

5. LES FACTEURS SOCIAUX AGGRAVANTS DES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT

DES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT SPÉCIALISÉES PAR GENRE ?

Les femmes sont considérablement plus exposées que les hommes aux difficultés de logement, dans la mesure où les inégalités de revenus (de l'ordre de 25 % en moyenne en Europe) contribuent à la surreprésentation des femmes parmi les personnes en difficulté de logement. Mais est-ce lié au genre ou au revenu ?

Pour isoler les inégalités logement spécifiques au genre (et pas uniquement celles qui reflètent des inégalités de revenus), nous choisissons ici d'observer les femmes pauvres et les hommes pauvres. Il convient de lire les données ci-dessous en n'omettant jamais qu'elles ne donnent pas une image des inégalités hommes/femmes telles qu'elles se traduisent en matière de logement, mais uniquement l'impact spécifique du genre. Concernant la privation sévère de logement (tableau 28), seuls sept pays présentent des risques d'exposition supérieurs pour les femmes pauvres par rapport aux hommes de même condition. Et dans des proportions bien moindres que les pays qui connaissent une situation inverse, où les hommes sont nettement surexposés à la privation sévère en matière de logement, parmi les ménages pauvres. Pour le dire crûment, l'insalubrité est une affaire tendanciellement masculine.

Concernant les situations de taux d'effort excessifs (tableau 29), à l'inverse, tous les pays à l'exception de quatre présentent un risque d'exposition pour les femmes pauvres très légèrement supérieur à celui des hommes pauvres (quasiment à égalité). Dans onze pays, les femmes pauvres ont plus de 10 % de risques supplémentaires de

se retrouver en taux d'effort excessif ; ce pourcentage s'élève à plus de 20 % dans cinq pays et même à plus de 30 % dans deux pays. Cette inégalité s'est même creusée dans douze pays, au cours des cinq années qui ont suivi la crise de 2008.

Concernant les situations de suroccupation (tableau 30), les femmes pauvres et les hommes pauvres sont, de manière inattendue, exposés dans des proportions sensiblement identiques bien que, dans les familles recomposées, les femmes se voient majoritairement confier la garde des enfants. Les écarts entre pays sont par ailleurs faibles.

Il y aurait d'autres critères à observer, par exemple les délais d'attente pour l'obtention d'un logement social, pour saisir l'importance du genre comme facteur de risque ou d'aggravation des difficultés d'habitat, mais les données disponibles permettent déjà de mesurer qu'il y a un effet de genre sur les types de difficultés de logement. À pauvreté égale, le fait d'être un homme augmente le risque d'être confronté à une privation sévère de logement, le fait d'être une femme augmente le risque d'être en situation de taux d'effort excessif et il y a peu d'effets de genre quant à la suroccupation. Ces tendances révèlent de grandes disparités entre pays, pour les deux premiers types de difficultés observés, ce qui invite à une exploration des politiques publiques et des contextes particuliers qui peuvent expliquer de tels écarts.

TABLEAU 26

RISQUE POUR LES FEMMES DE SE TROUVER EN PRIVATION SÉVÈRE EN MATIÈRE DE LOGEMENT, PAR RAPPORT AUX HOMMES, PARMIS LES MÉNAGES PAUVRES

PAYS	2013	Évolution 2008-2013
Malte	0,53	- 0,4
Belgique	0,70	- 0,3
Finlande	0,75	- 0,3
Pays-Bas	0,78	- 0,3
Danemark (comparaison avec 2011)	0,79	- 1,1
Chypre	0,80	0,0
Espagne (comparaison avec 2011)	0,84	0,0
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	0,88	- 0,3
Luxembourg	0,89	0,6
Slovaquie	0,91	0,3
Lettonie	0,92	- 1,5
Italie	0,92	- 0,1
Roumanie	0,93	- 0,7
Grèce	0,94	- 0,1
Portugal	0,95	0,0
Pologne	0,96	0,2
Nouveaux États membres (12 pays)	0,96	0,1
Union européenne (28 pays)	0,96	- 0,1
Union européenne (15 pays)	0,97	0,0
Hongrie	0,98	0,6
Bulgarie	0,99	0,2
Irlande	1	- 0,1
France	1	0,2
Autriche	1	- 0,5
Lituanie (comparaison avec 2011)	1,01	1,1
Croatie (comparaison avec 2010)	1,01	0,6
Estonie	1,04	0,1
Suède	1,07	0,2
République tchèque	1,08	0,2
Slovénie (comparaison avec 2011)	1,10	0,6
Allemagne	1,13	0,1

Source : Eurostat

TABLEAU 27

RISQUE POUR LES FEMMES D'ÊTRE CONFRONTÉES À UN TAUX D'EFFORT SUPÉRIEUR À 40% DE LEURS REVENUS, PAR RAPPORT AUX HOMMES, PARMIS LES MÉNAGES PAUVRES

PAYS	2013	Évolution
Espagne (comparaison avec 2009)	0,95	- 0,6
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	0,96	0,7
Irlande	0,98	- 0,2
Luxembourg	0,98	- 0,9
Estonie	1,03	0,0
Slovénie	1,03	- 0,1
Portugal	1,04	0,1
Pays-Bas	1,06	0,2
Grèce	1,09	1,1
Danemark	1,09	0,7
Hongrie	1,10	- 0,6
Finlande	1,11	- 0,1
Slovaquie	1,11	- 1,5
Union européenne (15 pays)	1,12	0,2
Malte	1,13	- 0,1
Union européenne (28 pays depuis 2010)	1,13	0,1
Belgique	1,15	- 0,5
Roumanie	1,15	- 0,7
Autriche	1,17	- 0,2
France	1,17	- 0,2
Italie	1,18	- 0,1
Nouveaux États membres (12 pays)	1,18	- 0,1
Pologne	1,18	- 0,2
Croatie (comparaison avec 2010)	1,18	- 0,6
Chypre	1,20	0,2
Allemagne (comparaison avec 2010)	1,22	1,3
Bulgarie	1,24	1,3
Lettonie	1,25	- 0,3
République tchèque	1,28	0,4
Lituanie	1,33	1,5
Suède	1,34	0,6

Source : Eurostat

TABLEAU 28

**RISQUE POUR LES FEMMES D'ÊTRE
CONFRONTÉES À UNE SITUATION
DE SURPEUPLEMENT, PAR RAPPORT
AUX HOMMES, PARMI LES MÉNAGES PAUVRES**

PAYS	2013	Évolution
Belgique	0,82	- 0,2
Chypre	0,88	- 0,3
Luxembourg	0,89	0,0
Finlande	0,90	- 0,2
Suède	0,93	- 0,2
Espagne (comparaison avec 2011)	0,94	0,0
Malte	0,95	0,0
Autriche	0,95	- 0,9
Italie	0,95	0,1
Allemagne	0,96	- 0,1
Portugal	0,96	0,2
Roumanie	0,96	- 0,6
Union européenne (15 pays)	0,96	0,1
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	0,96	- 0,1
Irlande	0,96	0,0
Hongrie	0,97	- 0,1
Slovaquie	0,97	0,7
Lettonie	0,98	- 2,7
Grèce	0,98	- 0,1
Slovénie (comparaison avec 2011)	0,98	0,2
Nouveaux États membres (12 pays)	0,98	0,0
Pologne	0,98	0,5
Union européenne (28 pays depuis 2010)	0,98	0,1
Pays-Bas	1,00	0,0
Croatie (comparaison avec 2010)	1,02	1,3
Lituanie (comparaison avec 2011)	1,03	1,5
France	1,03	1,5
Bulgarie	1,03	0,4
Estonie	1,03	0,3
Danemark	1,04	0,8
République tchèque	1,06	0,2

Source : Eurostat

QUEL IMPACT DE LA COMPOSITION FAMILIALE SUR LES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT ?

Le même exercice peut être tenté pour mesurer l'impact de la composition familiale des ménages sur les difficultés de logement. Même si les données disponibles ne permettent pas de comparaisons au sein des ménages pauvres et que le critère de la composition familiale ne peut être isolé strictement de celui des revenus, les différences entre pays sont pour autant riches d'enseignements.

Intuitivement, chacun peut imaginer que le fait d'être seul ou en couple joue sur les revenus, les aléas de la vie, donc sur les conditions de logement. Il en va de même pour la présence d'enfants. Or les disparités d'influence de ces facteurs entre les pays sont très importantes et interrogent largement les politiques de redistribution et de sécurisation des parcours entre les pays. Quand une personne seule a deux fois plus de risques d'être confrontée à un taux d'effort excessif qu'un couple en Croatie, en Allemagne ou au Portugal, la même personne à cinq fois plus de risques d'y être exposée en France et sept fois plus en Suède, toujours par rapport à un couple (tableau 31). La Belgique et la Finlande sont aussi des pays où le fait d'être seul est un facteur de risque supplémentaire très important.

Le même type d'écarts peut s'observer sur la privation matérielle sévère en matière de logement (tableau 32). Encore une fois, il est notable que les pays de tradition d'État providence connaissent dans l'ensemble des indices d'inégalités élevés, montrant que la catégorisation des « ayant-droit » crée à la périphérie des publics-cibles de la solidarité, des délaissés pour lesquels l'inégalité vis-à-vis des « protégés » est plus criante qu'ailleurs. Il est notamment possible de s'interroger

TABLEAU 29

**RISQUE POUR UNE PERSONNE SEULE
DE CONNAÎTRE UN TAUX D'EFFORT SUPÉRIEUR
À 40%, PAR RAPPORT AUX COUPLES**

PAYS	2013
Croatie (comparaison avec 2010)	2,04
Allemagne (comparaison avec 2010)	2,12
Portugal	2,15
Bulgarie	2,19
Grèce	2,29
Espagne (comparaison avec 2009)	2,36
Roumanie	2,38
Hongrie	2,44
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	2,56
Nouveaux États membres (12 pays)	2,59
Autriche	2,62
Pologne	2,64
Union européenne (28 pays depuis 2010)	2,71
Union européenne (15 pays)	2,76
Italie	2,81
Slovaquie	2,91
Lettonie	2,92
Irlande	3,00
Malte	3,04
Danemark	3,04
Luxembourg	3,37
Estonie	3,39
Slovénie	3,47
Lituanie	3,67
Chypre	3,67
République tchèque	3,72
Pays-Bas	4,15
Finlande	4,50
Belgique	4,83
France	5,00
Suède	7,61

Source : SILC

sur les aides qui relèvent des politiques familiales et qui sont largement adossées à l'idée classique du couple avec enfants, quand dans les grandes villes européennes, un enfant sur trois ne vit pas avec deux parents sous le même toit.

Cela est confirmé par l'impact de la présence d'enfants sur le risque d'être confronté à un taux d'effort excessif (tableau 33). La présence d'enfants justifiant des dispositifs publics particuliers dans les pays encore marqués par la culture de l'État providence, le risque supplémentaire pour un ménage sans enfant de connaître un taux d'effort excessif est le plus élevé en Suède, au Danemark, en France, en Finlande, en Allemagne. Les pays les plus protecteurs sont à cet égard les plus inégalitaires. En matière de privation sévère (tableau 34), à l'inverse, la présence d'enfants aggrave le risque dans 26 pays sur 28. Mais là encore, ce sont dans les pays les plus redistributeurs que ce facteur de risque est le plus faible.

Ces données permettent d'éclairer le besoin de combiner intelligemment des politiques universelles qui protègent l'ensemble de la société et des politiques ciblées qui réparent les inégalités. Les Pays-Bas, la Finlande et le Danemark, qui apparaissent comme des pays où la composition familiale est un faible facteur d'inégalités sont des pays qui développent tous les trois un discours politique sur l'équilibre entre politiques universalistes et politiques ciblées. Cette recherche d'équilibre n'est pas un paradigme politique qui traverse l'ensemble de l'Europe.

TABLEAU 30

**RISQUE POUR UNE PERSONNE SEULE
D'ÊTRE CONFRONTÉE À UNE SITUATION
DE PRIVATION MATÉRIELLE SÉVÈRE,
PAR RAPPORT À UN COUPLE**

PAYS	2013
Estonie	0,38
Bulgarie	0,53
Chypre	0,83
Lettonie	0,94
Portugal	1,00
Italie	1,07
Hongrie	1,11
Roumanie	1,12
Grèce	1,22
Nouveaux États membres (12 pays)	1,25
Croatie (comparaison avec 2010)	1,36
Lituanie (comparaison avec 2011)	1,38
Slovénie (comparaison avec 2011)	1,47
Pologne	1,63
République tchèque	1,82
Union européenne (28 pays depuis 2010)	1,86
Slovaquie	1,90
Union européenne (15 pays)	2,44
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	2,67
Pays-Bas	2,83
Autriche	3,00
France	3,33
Belgique	3,67
Allemagne	3,83
Espagne (comparaison avec 2011)	5,00
Finlande	5,33
Malte	5,50
Luxembourg	6,25
Suède	7,25
Danemark (comparaison avec 2011)	12,50
Irlande	

Source : SILC

TABLEAU 31

**RISQUE POUR LES MÉNAGES SANS ENFANTS
DE CONNAÎTRE UN TAUX D'EFFORT SUPÉRIEUR
À 40%, PAR RAPPORT AUX MÉNAGES
AVEC ENFANTS**

PAYS	2013
Portugal	0,57
Espagne (comparaison avec 2009)	0,75
Grèce	0,78
Chypre	0,83
Slovaquie	0,88
Malte	0,89
Italie	0,89
Hongrie	0,95
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	1,04
Roumanie	1,05
Nouveaux États membres (12 pays)	1,19
Estonie	1,23
Luxembourg	1,28
Union européenne (28 pays depuis 2010)	1,31
République tchèque	1,32
Union européenne (15 pays)	1,34
Pologne	1,34
Lituanie	1,36
Pays-Bas	1,40
Croatie (comparaison avec 2010)	1,53
Bulgarie	1,54
Lettonie	1,57
Slovénie	1,58
Irlande	1,63
Autriche	1,68
Belgique	1,79
Allemagne (comparaison avec 2010)	1,91
Finlande	1,97
France	2,00
Danemark	2,50
Suède	3,65

Source : SILC

TABLEAU 32

**RISQUE POUR UN MÉNAGE SANS ENFANT
DE SE TROUVER DANS UNE SITUATION
DE PRIVATION MATÉRIELLE SÉVÈRE**

PAYS	2013
Irlande	0,15
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	0,28
Autriche	0,30
Espagne (comparaison avec 2011)	0,30
Slovaquie	0,31
Bulgarie	0,31
Chypre	0,32
République tchèque	0,32
Portugal	0,32
Slovénie (comparaison avec 2011)	0,32
Lituanie (comparaison avec 2011)	0,34
France	0,34
Roumanie	0,36
Union européenne (28 pays depuis 2010)	0,37
Lettonie	0,38
Estonie	0,39
Hongrie	0,39
Italie	0,40
Nouveaux États membres (12 pays)	0,40
Union européenne (15 pays)	0,40
Belgique	0,42
Malte	0,44
Luxembourg	0,48
Pologne	0,57
Croatie (comparaison avec 2010)	0,60
Allemagne	0,62
Grèce	0,69
Suède	0,81
Danemark (comparaison avec 2011)	0,93
Pays-Bas	1,13
Finlande	1,14

Source : Eurostat, EUSILC

UN EFFET « ÂGE » SUR LES CONDITIONS DE LOGEMENT ?

À l'exception de la Belgique et de l'Autriche, la jeunesse est surexposée au risque de privation matérielle sévère (tableau 35), particulièrement dans les pays de tradition d'État providence et dans les pays les plus frappés par la crise et ceux exposés aux politiques d'austérité les plus drastiques (augmentation la plus forte sur cinq ans constatée en Lettonie, par exemple, qui a connu une baisse des dépenses publiques de 15 % du PIB et des baisses de salaires allant jusqu'à 80 %, qui a fait dire à V. Dombrovskis, alors Premier Ministre « *je ne recommanderai à aucun pays d'infliger pareil remède* »).

Concernant le coût du logement, dans les pays les moins riches d'Europe, la jeunesse se prive. Dans les pays riches, elle se saigne. La sous-exposition des jeunes à un taux d'effort excessif (tableau 36), dans des pays où la population est très majoritairement propriétaire et pour une large partie débarrassée de la question du coût du logement, tend à laisser penser que les jeunes sont sous-exposés au risque parce qu'ils n'ont pas de logement (en tendance). À l'inverse (Danemark, France, Irlande, Finlande, Suède, Pays-Bas, Autriche...), les jeunes sont en moyenne deux fois plus exposés au risque de taux d'effort excessif, victimes d'un probable effet ciseaux entre des ressources plus faibles que le reste de la population et l'accès aux segments les plus onéreux du marché : petites surfaces et emménagements récents.

L'augmentation du risque de taux d'effort excessif pour les jeunes est particulièrement forte dans les pays soumis à *Memorandum of Understanding* de la « Troïka », ce qui interroge sur les effets sociaux de long terme des préconisations des

institutions européennes. C'est particulièrement vrai en Irlande (+ 7 pts en 5 ans) et en Grèce (+ 4,6 pts en 5 ans). L'augmentation a été également importante au Danemark, pays qui a réduit drastiquement les allocations logement pour les jeunes. Les jeunes sont moins concernés par les taux d'effort excessifs dans les pays d'Europe centrale et orientale, mais ils connaissent en tendance de moins bonnes conditions de vie que les jeunes occidentaux.

En matière de suroccupation (tableau 37), tous les pays connaissent une surreprésentation de jeunes parmi les ménages en situation d'exiguïté. Mais plus particulièrement, ce sont les mêmes pays qui protègent les enfants et qui abandonnent les jeunes. C'est en Suède, au Danemark et aux Pays-Bas que la surexposition des jeunes au risque de suroccupation est la plus forte.

À l'autre bout de la chaîne, les personnes de plus de 65 ans sont partout sous-exposées au risque de privation sévère de logement comparé à l'ensemble de la population (tableau 38). Dans les anciennes démocraties populaires, le risque pour les personnes âgées d'être en situation de privation matérielle sévère est deux fois moindre que pour l'ensemble de la population (ce qui ne corrobore pas forcément les représentations sur les générations sacrifiées de la transition démocratique), mais les personnes âgées y demeurent moins protégées que dans les pays de l'ancienne Europe des 15, où le risque est à peine d'un tiers pour les personnes âgées, rapporté à l'ensemble de la population. Et c'est en Bulgarie et en Roumanie que la tendance est la plus inquiétante avec une augmentation rapide du risque de privation sévère pour les personnes âgées.

En matière de coût du logement, la situation est plus contrastée. Le risque pour les personnes âgées d'être soumis à un taux d'effort excessif est inférieur à la moyenne de la population dans

la moitié des pays européens, et supérieur dans l'autre moitié (tableau 39). Cette polarisation ne dessine pas de groupes de pays réunis par des caractéristiques communes, mais il apparaît que la surexposition au risque de taux d'effort excessif pour les personnes âgées est particulièrement saillante dans les anciennes démocraties populaires et dans les pays où le marché locatif est dominant. Les personnes âgées sont évidemment partout, pour des raisons évidentes, beaucoup moins exposées au risque de suroccupation que l'ensemble de la population.

TABLEAU 33

RISQUE POUR LES JEUNES D'ÊTRE EN SITUATION DE PRIVATION MATÉRIELLE SÉVÈRE LIÉE AU LOGEMENT, COMPARÉ À L'ENSEMBLE DE LA POPULATION, EN 2013

PAYS	Taux de PMSL chez les 20-24 ans	Évolution 2008-2013	Rapport 20-24 ans/Total en 2013
Pays-Bas	4,3	2,2	5,38
Danemark (comparaison avec 2011)	12,2	6,4	4,69
Irlande	4,6	3,5	3,29
Finlande	2,3	0,0	3,29
Suède	4,1	-0,3	2,73
Chypre	3,8	1,0	2,71
Allemagne	3,2	-1,9	2,00
Espagne (comparaison avec 2011)	3,6	0,5	2,00
France	4,4	-2,6	2,00
Malte	2,1	1,7	1,91
Portugal	9,9	-0,8	1,77
Italie	15,0	1,2	1,69
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	4,1	-1,2	1,64
Grèce	11,3	-0,5	1,61
Union européenne (28 pays depuis 2010)	8,2	-2,7	1,58
Slovénie (comparaison avec 2011)	10,2	-3,2	1,57
Lettonie	24,4	-1,4	1,50
Croatie (comparaison avec 2010)	13,4	-0,1	1,49
Luxembourg	2,6	-0,4	1,44
Estonie	8,3	-2,5	1,43
Lituanie (comparaison avec 2011)	12,7	2,0	1,40
Hongrie	24,1	-3,3	1,37
Slovaquie	6,0	-1,9	1,33
Bulgarie	17,2	-16,1	1,32
Pologne	12,7	-9,3	1,26
Roumanie	28,8	-9,0	1,25
République tchèque	5,0	-4,0	1,25
Autriche	3,8	-4,5	0,97
Belgique	0,7	-0,5	0,78

Source : SILC

TABLEAU 34

RISQUE POUR LES JEUNES DE CONNAÎTRE UN TAUX D'EFFORT SUPÉRIEUR À 40%, PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DE LA POPULATION

PAYS		
Chypre	0,42	- 3,10
Malte	0,46	0,70
Bulgarie	0,57	- 5,10
Slovaquie	0,76	1,80
Lettonie	0,76	2,00
République tchèque	0,82	1,80
Croatie (comparaison avec 2010)	0,96	2,00
Lituanie	1,00	- 0,40
Slovénie	1,00	1,90
Italie	1,01	0,20
Portugal	1,04	0,00
Roumanie	1,06	4,10
Pologne	1,09	0,00
Luxembourg	1,09	0,30
Espagne (comparaison avec 2009)	1,12	1,80
Allemagne (comparaison avec 2010)	1,12	0,10
Belgique	1,18	2,40
Hongrie	1,23	0,00
Union européenne (28 pays depuis 2010)	1,29	- 1,30
Grèce	1,36	4,60
Estonie	1,40	- 0,80
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	1,42	- 3,30
Autriche	1,47	1,40
Pays-Bas	1,57	0,30
Suède	2,35	- 3,50
Finlande	2,45	0,20
Irlande	2,63	7,00
France	2,66	1,00
Danemark	2,67	13,00

Source : SILC

TABLEAU 35

RISQUE POUR LES JEUNES DE CONNAÎTRE
UNE SITUATION DE SUROCCUPATION, PAR
RAPPORT À L'ENSEMBLE DE LA POPULATION

PAYS	Rapport 20-24 ans/ Total en 2013	Évolution 2008-2013
Estonie	1,28	- 8,10
Luxembourg	1,29	- 0,10
Lituanie (comparaison avec 2011)	1,33	- 2,50
Pologne	1,34	1,20
Hongrie	1,36	0,00
Roumanie	1,36	1,10
Bulgarie	1,42	1,10
Slovaquie	1,43	- 1,70
Lettonie	1,45	4,50
Croatie (comparaison avec 2010)	1,46	3,00
Slovénie (comparaison avec 2011)	1,49	- 0,50
Autriche	1,54	2,20
Belgique	1,55	- 2,40
République tchèque	1,63	1,10
Italie	1,64	- 0,10
Union européenne (28 pays depuis 2010)	1,68	- 0,70
Portugal	1,73	- 2,80
France	1,84	- 3,20
Grèce	1,89	4,80
Espagne (comparaison avec 2011)	1,90	- 1,30
Allemagne	1,97	- 2,80
Malte	2,03	2,40
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	2,11	0,80
Finlande	2,30	0,50
Chypre	2,46	1,70
Irlande	3,14	0,30
Suède	3,22	5,00
Danemark	3,86	10,50
Pays-Bas	5,96	5,50

TABLEAU 36

RISQUE POUR LES PERSONNES ÂGÉES
D'ÊTRE EN SITUATION DE PRIVATION SÉVÈRE
DE LOGEMENT, PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE
DE LA POPULATION

PAYS	Rapport 65 ans et plus/ Total en 2013	Évolu- tion de l'écart 65 ans et plus - Total
Danemark (comparaison avec 2011)	0,00	0,00
Pays-Bas	0,00	- 0,20
Suède	0,07	- 0,10
Irlande	0,07	- 0,70
Espagne (comparaison avec 2011)	0,11	0,10
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	0,12	- 0,30
Allemagne	0,13	0,30
France	0,18	0,90
Belgique	0,22	0,10
Autriche	0,26	0,60
Union européenne (15 pays)	0,31	0,00
Slovénie (comparaison avec 2011)	0,32	1,40
Slovaquie	0,36	0,30
Italie	0,37	- 1,30
République tchèque	0,38	1,20
Luxembourg	0,39	0,20
Bulgarie	0,40	3,80
Union européenne (28 pays depuis 2010)	0,40	0,50
Portugal	0,43	1,20
Chypre	0,43	0,10
Hongrie	0,47	0,80
Lituanie (comparaison avec 2011)	0,48	- 0,60
Lettonie	0,54	- 0,50
Malte	0,55	- 0,20
Nouveaux États membres (12 pays)	0,56	2,00
Roumanie	0,57	3,60
Estonie	0,57	0,80
Croatie (comparaison avec 2010)	0,62	1,10
Pologne	0,69	1,60
Grèce	0,70	0,60
Finlande	0,71	- 0,10

Source : SILC

TABLEAU 37

RISQUE POUR LES PERSONNES DE PLUS
DE 65 ANS DE CONNAÎTRE UN TAUX
D'EFFORT SUPÉRIEUR À 40%, PAR RAPPORT
À L'ENSEMBLE DE LA POPULATION
(EN DESSOUS DE 1,00, SOUS-REPRÉSENTATION
DES PERSONNES ÂGÉES)

PAYS	Rapport 65 ans et plus/ Total en 2013
Espagne (comparaison avec 2009)	0,38
Portugal	0,39
Luxembourg	0,48
Chypre	0,48
Royaume-Uni (comparaison avec 2012)	0,49
France	0,60
Hongrie	0,65
Irlande	0,65
Italie	0,70
Pays-Bas	0,71
Grèce	0,72
Malte	0,73
Estonie	0,82
Union européenne (15 pays)	0,92
Union européenne (28 pays depuis 2010)	0,94
Pologne	0,97
Slovaquie	0,98
Roumanie	0,98
Nouveaux États membres (12 pays)	1,06
Autriche	1,07
Finlande	1,10
Croatie (comparaison avec 2010)	1,12
Belgique	1,17
Slovénie	1,18
Lituanie	1,20
République tchèque	1,22
Lettonie	1,23
Danemark	1,30
Allemagne (comparaison avec 2010)	1,37
Suède	1,61
Bulgarie	1,70

Source : SILC



CHAP. 2

**LES PERSONNES
SANS DOMICILE
DANS L'UNION
EUROPÉENNE :**
UNE SITUATION
GRAVE, MAIS PAS
DÉSESPÉRÉE

L'index statistique sur les conditions de logement en Europe ne traite que des difficultés d'habitat des personnes logées, mais ne permet pas d'appréhender la situation des personnes sans domicile. La pauvreté extrême, notamment l'absence de domicile, constitue un défi majeur en termes de crédibilité du projet européen, alors que les Etats membres ont du mal à fournir une réponse commune aux diverses crises sociales qui se traduisent par un accroissement des situations de détresse sociale. Si bien que les Européens ont une perception de plus en plus négative de la manière dont sont traitées les questions d'inégalité et de pauvreté¹.

Aucun Etat membre, ni d'ailleurs aucun pays développé, n'est parvenu à résoudre la question de l'absence de domicile. Une perspective européenne peut aider à comprendre ce défi majeur commun et contribuer à améliorer les réponses politiques.

La situation des personnes sans domicile est intimement liée à des problématiques européennes plus larges comme l'accueil des migrants, l'égalité des droits, la libre circulation et l'exclusion des jeunes. En ce sens, la situation des personnes sans domicile devient un problème de plus en plus européen.

Pour appréhender ces situations, la typologie ETHOS² vise à catégoriser les difficultés de logement, depuis l'absence de domicile, jusqu'aux problèmes de qualité de l'habitat et de sécurité statuaire, même s'il est évident que les frontières entre l'absence de logement et les difficultés extrêmes d'habitat sont poreuses.

Bien qu'ETHOS soit une référence largement utilisée pour comprendre et mesurer la situation des personnes sans domicile et l'exclusion en matière de logement, il n'existe toujours pas de définition communément admise en Europe et il demeure une confusion assez répandue entre la situation des sans-abris qui dorment à la rue, et celle plus large des sans domicile, qui peuvent résider par exemple en centre d'hébergement.

Dans l'analyse qui suit, nous utiliserons la version « allégée » d'ETHOS, une définition harmonisée à des fins statistiques, proposée dans le cadre d'une étude de la Commission européenne en 2007, pour comprendre la situation des personnes sans domicile³. Il est toutefois essentiel de noter que les définitions des Etats membres sont en général plus étroites (ou, plus rarement, plus larges).

¹ Commission européenne (2014) Special Eurobarometer 418 - Social Climate Report, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_418_en.pdf

² <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=fr>

³ Edgar, W., Harrison, M., Watson, P. and Busch-Geertsema, V. (2007), The Measurement of Homelessness at EU level, Commission européenne, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

TABLEAU 1
GRILLE ETHOS ALLÉGÉE

CATÉGORIE OPÉRATIONNELLE		SITUATION DE VIE		DÉFINITION GÉNÉRIQUE
1	Personnes vivant dans la rue	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	Hébergement d'urgence	Personnes sans lieu de résidence habituel qui passe fréquemment d'un type d'hébergement à un autre
3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3	Foyer d'hébergement d'insertion	Quand la période de séjour est inférieure à un an
		4	Logement provisoire	
		5	Hébergement de transition avec accompagnement	
		6	Foyer d'hébergement destiné aux femmes	
4	Personnes vivant dans des institutions	7	Institutions médicales	Reste plus longtemps que prévu par manque de logement
		8	Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération
5	Personnes vivant dans des logements non conventionnels à cause du manque de logement	9	Mobile homes	Lorsque l'hébergement est utilisé par manque de logement et n'est pas le lieu de résidence habituel de la personne
		10	Construction non conventionnelle	
		11	Habitat provisoire	
6	Personne sans domicile vivant dans des logements temporaires conventionnels avec de la famille et des amis (par manque de logement)	12	Logement conventionnel, mais n'est pas le lieu de résidence habituel de la personne	Lorsque l'hébergement est utilisé par manque de logement et n'est pas le lieu de résidence habituel de la personne

Source: Edgar et al (2007)

1. ÉTENDUE DE LA SITUATION DES PERSONNES SANS DOMICILE DANS L'UE : UNE HAUSSE GÉNÉRALE

En l'absence de définition unifiée, la littérature académique et institutionnelle consacrée à la mesure du phénomène sans-abri en Europe,

donne une vision pointilliste du phénomène, qui permet de l'approcher sans le circonscrire.

TABLEAU 2

RAPPORTS RÉCENTS SUR L'ÉTENDUE DE LA SITUATION DES PERSONNES SANS DOMICILE AU NIVEAU DE L'UE

L'Observatoire européen du sans-abrisme publie des mises à jour statistiques régulières sur la situation des sans-abri dans l'UE, la plus récente date de 2014⁴ et porte sur 15 Etats membres de l'UE (la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni). Il en ressort que le nombre de personnes sans domicile a augmenté dans tous les pays ces dernières années, à l'exception de la Finlande, où il a diminué.

L'OCDE a récemment publié des estimations et des définitions de ce en quoi consiste la situation des personnes sans domicile et les politiques publiques qui leur sont destinées, dans les pays de l'OCDE⁵.

La Commission européenne estime qu'il pourrait y avoir jusqu'à 410 000 personnes qui dorment dans la rue ou dorment chaque soir dans des hébergements d'urgence ou temporaires dans l'Union européenne, ce qui implique que près de 4,1 millions de personnes chaque année sont confrontées à cette situation pendant une période plus ou moins longue⁶.

Le Comité de protection sociale a publié plusieurs rapports au cours de ces dernières années faisant apparaître une hausse du nombre de personnes sans domicile à cause de la crise⁷.

En 2011, le recensement comprenait une première tentative de comptage du nombre de personnes sans domicile en utilisant une norme commune. Cette tentative a été jugée infructueuse parce qu'elle ne reflétait pas correctement le nombre de personnes sans domicile. Cela a toutefois permis dans certains pays d'améliorer la qualité des données⁸.

La FEANTSA publie des rapports réguliers sur la base des contributions des organisations travaillant auprès des personnes sans domicile. Son rapport de suivi 2012, axé sur l'étendue et la nature de la situation des personnes sans domicile dans les Etats membres de l'UE, à partir des contributions d'experts nationaux de 21 pays, a montré que le nombre de personnes sans domicile avait augmenté au cours des 1 à 5 années précédentes dans au moins 15 des 21 pays⁹. La FEANTSA publie également chaque année des « fiches par pays » qui apportent une vue d'ensemble de la situation des personnes sans domicile dans les différents Etats membres¹⁰.

Le rapport 2015 de *Housing Europe* sur l'état du logement en Europe soulignait l'augmentation du nombre de personnes sans domicile dans l'UE¹¹.

4

Busch-Geertsema, V, Benjaminsen, L, Filipović Hrast, M and Pleace, N (2014) Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update, EOH Comparative Studies on Homelessness, Number 4 – 2014, FEANTSA/EOH, disponible à l'adresse: <http://www.feantsaresearch.org/spip.php?article343&lang=en>.

5

OCDE (2015), Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233775-en>

6

SWD(2013) 42 final

7

Social Protection Committee (2013), Social Europe: Current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee 2012, Commission européenne, disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=7405>

8

Baptista, I, Benjaminsen, L, Pleace, N and Busch-Geertsema, V (2012) Counting Homeless People in the 2011 Housing and Population Census, EOH Comparative Studies on Homelessness, Number 2 – 2012, FEANTSA/EOH, disponible à l'adresse: <http://www.feantsaresearch.org/spip.php?article189&lang=en>

9

FEANTSA (2012) Vers un chez soi pour tous ? Rapport de la FEANTSA sur le suivi du sans-abrisme et des politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe, FEANTSA, disponible à l'adresse: <http://feantsa.org/spip.php?article854&lang=en>

10

Voir <http://feantsa.org/spip.php?article859&lang=fr>

11

Pittini, A., Ghekière, L., Dijol, J., Kiss, I. (2015) The State of Housing in the EU 2015: A Housing Europe Review, Housing Europe, disponible à l'adresse: <http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015>

LE DÉNOMBREMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE PAR LES ETATS MEMBRES PROPOSE UN PORTRAIT BROUILLÉ

Faute de données disponibles sur la situation des personnes sans domicile au niveau de l'UE, les statistiques des Etats membres constituent la seule base disponible pour analyser le niveau de la situation et les tendances.

Nous avons compilé les statistiques les plus récentes sur le nombre de personnes sans

domicile dans les différents Etats membres (voir tableau 2.1). Dans la mesure du possible, ces statistiques sont constituées de chiffres officiels au niveau national. En cas d'absence de tels chiffres, nous proposons une alternative. Nous présentons les informations contextuelles sur leur définition, leur méthodologie et leur source. Les tendances font référence aux évolutions récentes des statistiques mentionnées. A des fins de cohérence, nous nous sommes focalisés sur les tendances figurant dans ces statistiques, et non sur les indications en provenance d'autres sources.

TABLEAU 3

CHIFFRES DISPONIBLES (NON-COMPARABLES) SUR LE NOMBRE DE PERSONNES SANS DOMICILE DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UE

ÉTAT MEMBRE	STATISTIQUES COMMUNIQUÉES	PÉRIODE	NOTES CONCERNANT LA DÉFINITION ET LA MÉTHODOLOGIE	SOURCE	TENDANCES COMMUNIQUÉES
Autriche	16.000 personnes	Année 2013	Cela ne couvre que les personnes répertoriées comme sans domicile à l'exclusion des personnes qui dorment dans la rue.	Ministère des affaires sociales	Augmentation de 40%: de 11.399 personnes en 2008 à 16.000 en 2013
Belgique (Bruxelles ¹²)	2.063 personnes	1 nuit en 2014	Pas de statistiques nationales. Il existe des données pour les autres régions, mais elles ne sont pas comparables. Enquête sur une nuit. Définition large comprenant les personnes qui dorment dans la rue, les hébergements d'urgence, les hébergements pour personnes sans domicile ¹³ , certains lieux non conventionnels ¹⁴ et des hôpitaux. A l'exclusion de l'hébergement dans la famille ou chez des amis.	La Strada	Augmentation de 33%: de 1.724 en 2009 à 2.063 en 2014
Bulgarie	3.486 places occupées dans des services d'aide aux sans-abri	1 nuit en 2015	Places occupées dans des hébergements pour personnes sans domicile. A l'exclusion des personnes qui dorment dans la rue et des personnes hébergées dans la famille ou chez des amis, autres personnes qui ne sont pas dans un hébergement.	Agence d'aide sociale	–
Croatie	462 personnes	1 nuit en 2013	Cela couvre les personnes sans domicile répertoriées auprès des centres de protection sociale le 31 décembre.	Ministère de la politique sociale	–
Chypre	–	–	–	–	–
République tchèque	11.496 personnes	1 nuit en 2011	Résultat du recensement couvrant uniquement les utilisateurs d'hébergements pour personnes sans domicile la nuit du recensement.	Bureau des statistiques tchèques	–

12
Certaines données sont disponibles pour d'autres régions, mais ne peuvent pas être compilées

13
Comprend les foyers pour personnes sans domicile et les foyers pour femmes. A l'exclusion de certaines formes de logement de longue durée comme Le Logement d'abord, les logements accompagnés et les logements de transition

14
Foyers non officiels, « occupation négociée », communautés religieuses

LES SANS DOMICILE DANS L'U.E. : SITUATION GRAVE, MAIS PAS DÉSESPIRÉE

15
Personnes
célibataires

Danemark	5.820 personnes	1 semaine en 2013	Définition large. Comprend une partie des personnes hébergées dans la famille ou chez des amis, celles qui sortent d'institution, etc.	SFI – Le Centre national danois pour la recherche sociale	Augmentation de 16% : de 4.998 en 2009 à 5.820 en 2013
Estonie (Tallinn)	1.371 personnes	2012	Pas de données officielles. Enquête. La définition est « ne pas avoir de logement personnel ou loué, ne pas avoir de possibilité de logement permanent ou dormir dans un lieu de façon temporaire ».	Centre de travail social de Tallinn	–
Finlande	7.500 personnes célibataires & 417 familles	1 nuit en 2013	Définition large. Comprend les personnes hébergées dans la famille ou chez des amis, celles qui doivent sortir d'institution, etc.	Centre pour le financement et le développement du logement (ARA)	Diminution de 8% : de 8.153 en 2009 à 7.500 en 2013 ¹⁵
France	141.500 personnes	Une nuit 2012	L'INSEE mène une enquête tous les dix ans, essentiellement dans les villes de plus de 20.000 habitants, et la complète par une autre enquête dans les petites villes. On demande aux utilisateurs des services de repas et d'hébergements où ils ont dormi la nuit précédente. La couverture géographique n'est pas uniforme et ce recensement exclut les personnes n'ayant recours à aucun service d'hébergement ou de repas. L'estimation comprend en outre les personnes en centres d'accueil pour demandeurs d'asile.	L'Institut national des statistiques INSEE	Augmentation d'environ 50% entre 2001 et 2012, pour atteindre 141.500 personnes
Allemagne	284.000 personnes	2012	Estimation de la fédération des services aux personnes sans domicile (BAG W). Sur la base d'extrapolations réalisées à partir d'une étude de 1992. Comprend toutes les catégories d'ETHOS allégé et la partie cachée de la situation des personnes sans domicile. Il n'y a pas de données officielles au niveau national.	BAGW	Augmentation de 21% : de 234.000 en 2009 à 284.000 en 2012 (+21%)
Grèce	7.720 personnes	2009	Résultat d'une enquête unique réalisée par le ministère de la Santé. A l'exclusion des migrants et des gens du voyage. Englobe principalement les personnes qui dorment dans la rue. Pas de collecte de données officielles régulières.	Centre national de solidarité sociale (NCSS) du ministère de la Santé	–
Hongrie	10.549 personnes	1 nuit en 2014	Enquête annuelle par les prestataires de services aux personnes sans domicile. Couvre les personnes hébergées dans des foyers et celles qui dorment dans la rue. La participation est volontaire. Tous les services et toutes les personnes ne sont pas couverts.	Enquête du 3 février BMSZKI	–
Irlande	3.808 personnes	1 nuit en 2011	Recensement de nuit des personnes en hébergement pour personnes sans domicile ou identifiées comme dormant dans la rue.	Bureau central des statistiques	–

LES SANS DOMICILE DANS L'U.E. : SITUATION GRAVE, MAIS PAS DÉSESPIRÉE

Italie	47.648 personnes	1 mois en 2011	Enquête. Identifie les personnes qui ont utilisé au moins une fois un service de soupe populaire ou un hébergement de nuit au cours du mois de l'enquête.	Institut national des statistiques (ISTAT)	–
Lettonie	–	–	–	–	–
Lituanie	4.957 personnes	Une nuit en 2012	Ne couvre que les personnes dans des foyers et des centres de crise pour femmes et enfants	Statistiques Lituanie	–
Luxembourg	1 677 personnes	1 nuit en 2015	Recensement sur le nombre des personnes hébergées auprès de vingt gestionnaires de structures d'hébergement pour adultes dans la Grande Région de Luxembourg.	Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	Augmentation de 20% : De 1,336 en 2012 à 1,677 en 2015
Malte	–	–	–	–	–
Pays-Bas	25.000 personnes	1 nuit en 2013	Estimation annuelle découlant du registre national de la population, de données administratives sur les prestations sociales et du système d'information sur l'alcool et les drogues. Définition large englobant le fait d'être hébergé à intervalles irréguliers dans la famille et chez des amis. Les données ne sont pas totalement complètes.	Bureau Central des statistiques	Diminution : de 27.300 en 2012 à 25.000 en 2013
Pologne	31.933 personnes	1 nuit en 2013	Englobe les personnes qui dorment dans la rue et les hébergements pour les personnes sans domicile. La participation est volontaire. La couverture n'est pas complète. La méthodologie utilisée pour compter le nombre de personnes qui dorment dans la rue est contestée par les ONG.	Ministère du travail et de la politique sociale (MPiPS)	–
Portugal	696 personnes	1 nuit en 2011	Résultats du recensement découlant du comptage du nombre de personnes dormant dans la rue et d'une enquête couvrant principalement les foyers de nuit.	Statistiques du Portugal	–
Roumanie	14.000 -15.000 personnes	2006	Estimation du nombre de personnes dormant dans la rue et utilisant des foyers de nuit.	Institut de recherche pour la qualité de la vie et l'Institut national des statistiques	–
Slovaquie (Bratislava)	2.000 à 3.000 personnes	–	–	Depaul International	–
Slovénie	3.829 personnes	1 nuit en 2011	Recensement. Personnes dans des bâtiments non conçus pour l'habitation et celles qui utilisent le Centre pour le travail social ou des ONG comme adresse ¹⁷ . Non-exhaustif.	Bureau des statistiques de la République de Slovénie	–

17
Englobe certaines personnes qui vivent dans un logement du secteur locatif privé dont le propriétaire ne permet pas qu'elles utilisent l'adresse officiellement

18

Augmentation du nombre de personnes dans des solutions de logement de longue durée sur le « marché du logement secondaire » non inclus ici, et qui a augmenté de près de 600%. En partie dû à une meilleure couverture dans le cadre de l'enquête, mais également parce que ce secteur a crû en taille.

19

NB Chacun des gouvernements décentralisés du RU collecte des données sur la situation des personnes sans domicile, mais elles ne sont pas strictement comparables et ne peuvent donc pas être rassemblées. Voir: www.scotland.gov.uk/homelessness pour les données concernant l'Écosse. Voir : <http://gov.wales/statistics-and-research/homelessness/?lang=en> for Welsh data

20

1996 Housing Act, the Homelessness Act 2002, and the Homelessness (Priority Need for Accommodation) (England) Order 2002.

21

Voir l'annexe 1

Espagne	22.939 personnes	Du 13/02 au 25/03/2012	Enquête auprès des utilisateurs de produits alimentaires gratuits et d'hébergements d'urgence dans les municipalités de plus de 20.000 habitants. Ne couvre pas toutes les formes d'absence de domicile ni ne constitue une couverture géographique complète.	Institut national des statistiques (INE)	Augmentation de 5% : de 21.901 en 2005 à 22.932 en 2012 (+ 5%)
Suède	34.000 personnes	1 semaine en 2012	Données collectées auprès d'un grand éventail de services en contact avec les personnes sans domicile. Définition large. Comprend les personnes hébergées dans la famille ou chez des amis, celles sur le point de sortir d'institution, etc.	Le Conseil national de la santé et de la protection sociale	Le nombre de personnes dormant dans la rue, dans des foyers, dans des centres d'hébergement, des institutions et qui n'ont nulle part où aller a augmenté de 29% : de 6.600 en 2005 à 8.500 en 2011. Le nombre de personnes hébergées par des amis ou dans la famille a augmenté de 55% : de 4.400 en 2005 à 6.800 en 2011 ¹⁸ .
Royaume-Uni (Angleterre)¹⁹	13.520 ménages « sans-abri statutaires » 2.744 personnes dormant dans la rue	Du 1/01 au 31/03 2015 1 nuit entre le 30/10 et le 30/11 2014	Le premier chiffre représente le total trimestriel des ménages envers lesquels doit s'exercer un « devoir statuaire » (c'est-à-dire une aide au logement) de la part de l'autorité locale parce qu'ils sont considérés comme étant éligibles, involontairement sans domicile et qu'ils entrent dans un groupe caractérisé comme ayant des « besoins prioritaires ²⁰ ». N'englobe que les ménages qui se tournent vers les autorités locales pour obtenir cette aide. Le deuxième chiffre représente le total par trimestre des comptages et des estimations du nombre de personnes dormant dans la rue une nuit donnée au cours de la période étudiée, réalisée par les autorités locales. Les autorités locales décident de procéder par comptage ou par estimation.	Département des communautés et des autorités locales	Pour les personnes sans-abri statutaires, augmentation de 4% : de 52.290 au cours de l'année fiscale 2013-14 à 54.430 pour la période 2014-2015. Le nombre de personnes dormant dans la rue a augmenté de 14% : de 2.414 à l'automne 2013 à 2.744 à l'automne 2014

Source : Diverses²¹

La présentation de la situation dans les pays de l'Union Européenne selon leurs statistiques donne donc une image brouillée de la situation des personnes sans domicile en Europe.

Les données ne sont pas comparables, étant donné les disparités dans les définitions, la méthodologie, le niveau, la qualité et la fiabilité des données.

La majorité des chiffres communiqués englobe les personnes qui dorment dans des hébergements d'urgence. De nombreux autres couvrent également d'autres hébergements pour personnes sans domicile. Plusieurs pays excluent les personnes qui dorment dans la rue (par exemple l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Lituanie, la Slovénie). Une proportion plus élevée de pays exclut les personnes obligées de séjourner dans la famille ou chez des amis et/ou celles qui vivent dans des institutions et n'ont nulle part où aller à leur sortie. Les pays scandinaves et les Pays-Bas se détachent des autres pays parce qu'ils collectent des données en envisageant les situations de vie les plus diverses dans leurs statistiques nationales officielles. La France est le seul pays où les personnes qui vivent dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile sont compris dans le total estimé. En Angleterre où les demandes et les acceptations d'aide sont évaluées au regard de la législation sur les personnes sans domicile, on néglige les ménages qui ne font pas de demande. Comme les ménages d'une seule personne ont peu de probabilité de recevoir une aide, il est probable que de nombreuses « situations cachées d'absence de domicile » soient négligées.

Certains pays qui ont en apparence un niveau élevé de personnes sans domicile prennent donc en compte un éventail beaucoup plus large de situations de vie que ceux qui définissent une situation d'absence de logement comme le fait de dormir dans la rue et d'utiliser les hébergements d'urgence. Les premiers ont souvent une méthodologie de collecte des données plus solide et plus exhaustive. Il apparaît par exemple

que le nombre de personnes sans domicile au Portugal est minime par rapport à la Finlande. Toutefois, les statistiques portugaises se limitent aux personnes qui dorment dans la rue et dans des hébergements d'urgence. En revanche, les statistiques finlandaises de 2014 comprennent les ménages qui vivent temporairement chez des amis, des connaissances ou des parents parce qu'ils n'ont nulle part ailleurs où aller. Le nombre total de personnes sans domicile en Finlande était de 8.316 dont 75 % vivaient chez des amis ou des parents, sur la base des réponses à l'enquête réalisée auprès de 93% des municipalités de Finlande. Le nombre de personnes sans domicile au Portugal serait peut-être plus élevé qu'en Finlande si l'on utilisait les mêmes définitions et si la couverture géographique et des services étaient comparables.

La pertinence des comparaisons est également obérée par les divergences significatives en matière de couverture, de qualité et de nature des données. Certains pays ne proposent pas de données, ou nous n'avons pas su les identifier (par exemple Chypre, la Lettonie, Malte). D'autres ne proposent pas de données officielles et la connaissance du phénomène dépend d'autres sources (Allemagne, Belgique, Estonie, Hongrie, Slovaquie, Roumanie). En Allemagne, l'estimation est basée sur une étude de 1992. Dans 10 pays, les statistiques constituent une base permettant de décrire des tendances (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Pays-Bas, Espagne, Suède, Royaume-Uni). Dans de nombreux cas les données ne couvrent qu'une région ou la capitale. La plupart des pays utilisent des données collectées au cours d'enquêtes à un moment donné. Un plus petit nombre de pays utilisent des données administratives pour enregistrer les flux comme l'Autriche, les Pays-Bas, le Royaume-Uni²². Certaines données sont anciennes et/ou collectées très ponctuellement. Le Danemark, la Suède, la Finlande et les Pays-Bas collectent des données solides et fréquentes au

niveau national. L'Irlande et la France font bon usage des méthodologies de recensement, mais seulement tous les dix ans.

Ces statistiques indiquent que le phénomène des personnes sans domicile existe partout dans l'Union européenne. Il n'y a pas de raison d'imaginer que les trois pays pour lesquels il n'existe pas de données, la Chypre, la Lettonie et Malte, connaissent une situation différente.

Parmi les 10 pays qui disposent de données sur les tendances, 8 signalent une augmentation du nombre de personnes sans domicile au cours des dernières années. Parmi les explications possibles à ce développement, les défauts structurels des marchés du logement et du travail ; l'évolution et le fonctionnement des systèmes de protection sociale et des dispositifs de « prise en charge » (santé mentale, asile, jeunesse, etc.) ; l'impact de la crise et les mesures d'austérité qui en découlent ; la faiblesse des politiques de prévention et de lutte contre ce phénomène.

Les statistiques ne permettent pas vraiment de déterminer si les pays les plus durement touchés par la crise connaissent l'augmentation la plus importante du nombre de personnes sans domicile. Parmi les pays sous « *Memorandum of Understanding* », seule l'Espagne publie des données, mais sur une population limitée, qui reflète sans doute mal l'évolution du phénomène. Selon des rapports d'ONG en Espagne, en Grèce et au Portugal, il y aurait eu une augmentation de 25 à 30 % des demandes aux services d'aide aux sans-abri au lendemain de la crise²³. Certains pays qui étaient parvenus à réduire le nombre de personnes sans domicile au cours de la décennie passée ont connu un recul depuis la crise. Au Royaume-Uni (Angleterre), le nombre de ménages envers lesquels les autorités locales doivent exercer un « devoir de protection » n'a cessé de diminuer entre 2003/2004 et 2009/2010. De 135 420, il est passé à 40 020 entre ces deux périodes. Leur nombre a alors recommencé à

croître pour atteindre 54 430 en 2014-2015²⁴. Il semble probable que les changements opérés dans les allocations - notamment de logement mais aussi l'introduction d'un plafond global pour les prestations sociales et le recours plus fréquent aux sanctions, la diminution des services aux personnes sans domicile, en particulier dans le domaine de la prévention, et l'introduction de la « *bedroom tax* » qui pénalise les locataires de logement social en situation de sous-occupation, auront contribué à ce changement de tendance²⁵. Les Pays-Bas et la Finlande sont les deux seuls États membres à faire état d'une diminution récente du nombre de personnes sans domicile. En Finlande, la réduction du nombre de personnes sans domicile est attribuée à un programme qui vise à mettre un terme à l'absence de domicile de longue durée. Il semble que cette stratégie ait contribué à permettre à la Finlande de régler le problème du sans-abrisme « chronique » des personnes très désocialisées²⁶. Aux Pays-Bas, la dernière diminution est probablement le résultat d'un ajustement, suite à la hausse observée après la récession. Entre 2010 et 2012, le nombre total de personnes sans domicile est passé de 23 000 à 27 000. Le 1^{er} janvier 2013, il était redescendu à 25 000. Au cours de la décennie précédente, les Pays-Bas avaient également réussi à réduire le nombre de personnes sans domicile via un plan stratégique axé sur les 4 villes principales, avant d'être déployé dans toutes les municipalités.

Les statistiques concernant la situation des personnes sans domicile ne reflètent donc pas toujours très fidèlement la réalité. Leurs limites exposées préalablement suggèrent que le nombre de personnes sans domicile est souvent sous-estimé. Nous présentons par conséquent nos « meilleures estimations » concernant le niveau de précision probable des statistiques enregistrées. Ces « meilleures estimations » sont basées sur la qualité et la couverture des systèmes de collecte des données, et le degré de contestation des chiffres officiels par les ONG qui travaillent

22

L'Irlande et le Danemark utilisent également largement des données administratives, mais pas pour l'estimation totale citée dans les statistiques communiquées et utilisées ici.

23

FEANTSA (2012) op. cit., p. 21

24

Crisis (2015) English statutory homelessness statistics, disponible à l'adresse: http://www.crisis.org.uk/pages/statutory-homelessness-statistics.html#england_entitle

25

Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wilcox S., Watts, B. (2015) Homelessness Monitor, England 2015, Crisis, London, disponible à l'adresse http://www.crisis.org.uk/data/files/publications/Homelessness_Monitor_England_2015_final_web.pdf

26

Voir la description complète de la stratégie plus loin dans ce chapitre.

avec les personnes sans domicile dans le pays. Cela tient également compte du contexte général de protection sociale. Dans les « meilleures estimations », nous indiquons si dans la réalité les chiffres sont vraisemblablement « plus élevés »

ou « similaires » aux statistiques. Nous avons utilisé le terme « similaire, mais... » dans le cas où le rapport est probablement proche de la réalité, mais que certaines précisions sont nécessaires.

TABLEAU 4

NIVEAUX ENREGISTRÉS « MEILLEURES ESTIMATIONS » EN MATIÈRE D'ABSENCE DE DOMICILE

ÉTAT MEMBRE	STATISTIQUES	PÉRIODE	SOURCE	MEILLEURES ESTIMATIONS
Autriche	16.000 personnes	Année 2013	Ministère des affaires sociales	Plus élevé
Belgique (Bruxelles seulement)	1.944 personnes	1 nuit de 2010	La Strada	Plus élevé
Bulgarie	3.486 places occupées dans des services	1 nuit de 2015	Agence d'aide sociale	Plus élevé
Croatie	462 personnes	1 nuit de 2013	Ministère de la politique sociale	Plus élevé
Chypre	–	–	–	Plus élevé
République tchèque	11.496 personnes	1 nuit de 2011	Bureau des statistiques tchèques	Plus élevé
Danemark	5.820 personnes	1 semaine 2013	SFI – Le centre national danois pour la recherche sociale	Similaire
Estonie (Tallinn seulement)	1.371 people	2012	Centre de travail social de Tallinn	Plus élevé
Finlande	7.500 personnes célibataires et 417 familles	1 nuit de 2013	Centre pour le financement et le développement du logement (ARA)	Similaire
France	141.500 personnes	2012	L'Institut national des statistiques INSEE	Similaire, mais...
Allemagne	284.000 personnes	2012	BAGW	Similaire, mais...
Grèce	7.720 personnes	2009	Centre national de solidarité sociale (NCSS) du ministère de la Santé	Plus élevé
Hongrie	10.549 personnes	1 nuit 2014	Enquête du 3 février BMSZKI	Plus élevé
Irlande	3.808 personnes	1 nuit de 2011	Bureau central des statistiques	Similaire, mais...
Italie	47.648 personnes	1 mois 2011	Institut national des statistiques (ISTAT)	Similaire, mais...
Lettonie	–	–	–	Plus élevé
Lituanie	4.957 personnes	1 nuit en 2012	Statistiques Lituanie	Plus élevé
Luxembourg	715 personnes	1 semaine 2006	Ministère de la Famille	–

27

NB Chacun des gouvernements décentralisés du RU collecte des données sur la situation des personnes sans domicile, mais elles ne sont pas strictement comparables et ne peuvent donc pas être rassemblées.

28

Voir annexe 1

Malte	–	–	–	Plus élevé
Pays-Bas	25 000 personnes	1 nuit 2013	Bureau Central des statistiques	Similaire
Pologne	31 933 personnes	1 nuit 2013	Ministère du travail et de la politique sociale (MPIPS)	Similaire, mais...
Portugal	696 personnes	1 nuit 2011	Statistiques du Portugal	Plus élevé
Roumanie	14 000 -15 000 personnes	2006	Institut de recherche pour la qualité des la vie et l'Institut national des statistiques	Plus élevé
Slovaquie (Bratislava seulement)	2 000 to 3 000 personnes	–	Depaul International	Plus élevé
Slovénie	3 829 people	1 nuit de 2011	Bureau des statistiques de la République de Slovénie	Plus élevé
Espagne	22 939 personnes	Du 13/02 au 25/03 2012	Institut national des statistiques (INE)	Similaire, mais...
Suède	34 000 personnes	1 semaine de 2012	Le Conseil national de la santé et de la protection sociale	Similaire
Royaume-Uni (Angleterre seulement ²⁷)	13 520 ménages « sans domicile statutaires » 2 744 personnes qui dorment dans la rue	Du 1/01 au 31/03 2015 1 nuit entre le 30/10 et le 30/11 2014	Département des communautés et des autorités locales	Similaire, mais...

Source : diverses²⁸

Dans au moins 17 Etats membres (le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Grèce, la Hongrie, l'Estonie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque), les statistiques disponibles sous-estiment le nombre de personnes sans domicile. Cela tient au fait que les définitions sont étroites, que la couverture géographique est limitée (souvent en lien avec le transfert des compétences aux collectivités locales), à des problèmes de qualité des données et/ou au manque de stratégie nationale de collecte des données.

En ce qui concerne les 11 autres Etats membres (le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni) les statistiques reflètent probablement davantage

la réalité. Dans 7 de ces pays, il y a encore des limites importantes en termes de définitions et/ou de champ d'application des données. En ce qui concerne l'Allemagne, les statistiques ne proviennent pas de sources officielles, mais d'une estimation établie par le secteur associatif et basée sur une étude déjà ancienne. En France, en Irlande, en Italie, en Pologne, en Espagne et au Royaume-Uni mesurer le nombre de personnes sans domicile en vertu d'une définition plus large et/ou garantir une couverture plus large donnerait une image plus complète de la situation et montrerait probablement un nombre plus élevé de personnes sans domicile. En Pologne, la méthodologie d'enquête mène à une sous-estimation du nombre de personnes qui dorment dans la rue et à une omission de plusieurs catégories de logements accompagnés. Selon les ONG, le nombre exact serait plus proche des 40 000, plutôt

que de 32 000²⁹. En Espagne, la méthodologie d'enquête ne cible que les municipalités d'une certaine taille et ne touche que les personnes qui utilisent des hébergements ou des services de repas. Le même type de limites s'applique à l'Italie. En Irlande, les statistiques ne tiennent pas compte des personnes qui vivent dans des institutions, dans des logements non conventionnels ou chez des tiers faute de logement. Au Royaume-Uni,

et en particulier en Angleterre, les données en disent davantage sur le fonctionnement de la législation relative aux personnes sans domicile que sur la situation globale. **Seuls 4 Etats membres ont des statistiques officielles qui permettent de dresser un portrait assez complet du nombre de personnes sans domicile et des tendances (le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède).**

2. DIVERSITÉ DES FACTEURS IMPACTANT LE NOMBRE DE PERSONNES SANS DOMICILE

L'analyse ci-dessus montre combien il est difficile, sur la base des statistiques existantes, de réellement comparer le nombre de personnes sans domicile à la lumière des tendances plus larges en matière de pauvreté et de protection sociale. Il y a, en outre, un éventail d'autres facteurs qui affectent le nombre de personnes sans domicile. Il n'y pas nécessairement de corrélation systématique entre le niveau de pauvreté, le niveau de protection sociale et le nombre de sans domicile. Cela tient pour partie à la différence de qualité des données, mais aussi au marché du logement, à l'étendue et à la nature des politiques sociales de l'habitat, au contexte en matière d'emploi, de migration et de santé, et de l'existence de politiques de prévention efficaces en place pour prévenir l'absence de domicile et la traiter. Cela dépend également de l'étendue des solidarités privées, en particulier des structures familiales. Une évolution dans n'importe lequel de ces domaines peut avoir un impact sur le nombre de personnes sans domicile. L'exclusion de certains groupes de personnes comme les jeunes ou les migrants de certaines prestations sociales, les bulles immobilières, la fermeture d'institutions de prise en charge (hôpitaux psychiatriques, par exemple) sans anticipation d'alternatives

résidentielles, de flux migratoires sans réponse politique adéquate,... tout cela a des implications profondes sur l'ampleur et la composition de la population des personnes sans domicile. En outre, des politiques de lutte contre l'absence de domicile bien conçues, suffisamment dotées et avec la volonté politique nécessaire, peuvent induire des résultats significatifs, même dans des contextes difficiles.

APERÇU DE LA SPÉCIFICITÉ DES CONTEXTES DANS TROIS PAYS NORDIQUES : LE DANEMARK, LA FINLANDE ET LA SUÈDE

Les comparaisons pertinentes ne peuvent être établies qu'à partir des pays qui présentent la meilleure qualité d'information sur le phénomène des personnes sans domicile. Nous avons choisi de comparer le nombre de personnes sans entre le Danemark, la Finlande et la Suède. Les statistiques présentées plus haut révèlent que la Suède affiche un plus grand nombre de personnes sans domicile que ses voisins nordiques membres de l'UE. Étant donné que leur contexte

29
Rapport des membres de la FEANTSA

30

Ne pas confondre avec les résidences secondaires : il s'agit ici d'un parc de recours, où les attributions et la gestion sont plus socialisées que sur le marché libre. Ce serait plutôt un « marché de la deuxième chance ».

31

Benjaminsen, L. & Dyb, E. The Effectiveness of Homeless Policies – Variations among the Scandinavian Countries, European Journal of Homelessness, Volume 2, December 2008, p 49 – 49, disponible sur : <http://www.feantsaresearch.org/spip.php?article32&lang=en>

de protection sociale est relativement similaire, cela peut sembler surprenant.

Une partie de l'explication réside dans l'utilisation très large d'un « marché du logement secondaire³⁰ », conçu comme une solution transitoire pour les personnes sans domicile alors qu'elles se préparent à vivre de façon indépendante dans un logement classique. Les locataires sur ce marché sont comptabilisés dans les statistiques des personnes sans domicile en Suède mais pas au Danemark ou en Finlande. Cette différence de définition s'explique par le fait que ce marché joue un rôle très important dans la réponse publique au sans-abrisme en Suède, contrairement aux deux autres pays. Les locataires du marché secondaire sont souvent confrontés à de multiples freins lorsqu'elles veulent accéder à un logement ordinaire et se retrouvent piégées sur le marché du logement secondaire. Il y a eu par conséquent une augmentation très importante de ce marché du logement secondaire au cours des dernières années. Les municipalités introduisent souvent des éléments de conditionalité dans les baux de ce marché par exemple un suivi social, ce qui peut compliquer la position des locataires.

Même après ajustement pour les différences de définition, il semble que le niveau de sans-abrisme est plus élevé en Suède que chez ses voisins nordiques³¹. Il y a plusieurs explications possibles à cette différence. Un facteur important pourrait être la récente libéralisation du logement social suédois. Cette libéralisation a eu pour conséquence de mettre un terme aux listes d'attente municipales et au système d'orientation, en donnant aux entreprises privées de logement social davantage de contrôle sur l'attribution des logements. Cette réforme des attributions s'exerce probablement au détriment des ménages les plus vulnérables, notamment les personnes sans domicile.

Au cours de ces dernières années, le Danemark comme la Finlande ont mis en œuvre des stratégies ambitieuses d'amélioration de la situation des

personnes sans domicile (voir l'analyse présentée dans la partie deux du chapitre). Ces stratégies ont permis d'améliorer la coordination des politiques et la promotion à grande échelle du logement d'abord, conçu pour aider les personnes qui ont des problèmes complexes à accéder rapidement à leur propre logement et à les y accompagner. Il convient toutefois d'être prudent lorsque l'on juge l'impact de telles stratégies par rapport à des facteurs structurels plus larges. Il semble toutefois crédible que l'engagement en termes politiques et de moyens ait permis aux politiques publiques d'amélioration de la situation des personnes sans-abri de devenir plus efficaces au Danemark et en Finlande qu'en Suède, qui n'a plus de stratégie coordonnée depuis 2009 (même si les résultats apparemment moins bons de la Suède méritent aussi d'être pondérés par les changements de catégorisation, et une acception plus large de la notion de sans-domicile, qui contribue à accentuer l'impression d'une augmentation du phénomène).

Même dans des contextes de protection sociale largement similaires, des facteurs tels que la présence d'une stratégie solide de lutte pour résorber le sans-abrisme, et le contexte en matière de logement social, semblent jouer un rôle important en terme de nombre de personnes sans domicile.

3.

LE PROFIL DES PERSONNES SANS DOMICILE EN EUROPE

Ce chapitre s'appuie sur la base des derniers travaux comparatifs réalisés par l'Observatoire européen du sans-abrisme et la FEANTSA³². Nous nous concentrons sur trois dimensions démographiques : le genre, l'âge et la proportion de migrants parmi les sans-abri.

LE GENRE

Selon les statistiques, **la majorité des personnes sans domicile dans la plupart des pays sont des hommes**. L'Observatoire européen du sans-abrisme a montré que dans la plupart des 15 Etats membres en 2014, **75 à 85 % des personnes sans abri sont des hommes**³³.

Les femmes sont toutefois présentes au sein de la population des personnes sans domicile, et en augmentation³⁴. La proportion de femmes est relativement élevée en France (38 %) et en Suède (36 %)³⁵. Dans ce pays, les femmes résidant dans des foyers pour les victimes de violences conjugales sont comptabilisées dans la population des personnes sans domicile. La définition de « personnes sans domicile » comprend également les personnes se trouvant dans un logement à plus long terme sans contrat permanent. La proportion de femmes dans ces deux situations est relativement élevée. Les modèles en termes de distribution par genre sont en partie fonction de la définition que l'on donne de « personnes sans domicile ».

En France, la proportion de femmes est plus élevée chez les jeunes sans domicile (48 % chez les 18-29 ans et 31 % chez ceux de plus de 50 ans)³⁶. On observe dans d'autres pays comme l'Allemagne et l'Irlande cette superposition entre les jeunes et les femmes sans domicile³⁷.

La situation des femmes sans domicile est souvent décrite comme relativement invisible. Les

femmes ont sans doute davantage tendance à recourir à des arrangements informels auprès d'amis, dans la famille et auprès de connaissances afin d'éviter les pires de sans-abrisme. Des recherches récentes réalisées en Irlande montrent que les femmes sans domicile tendent à éviter les services d'aide aux personnes sans domicile³⁸. Les femmes sans domicile ont peut-être plus globalement une autre utilisation des services que les hommes. En France, les femmes ainsi que les ménages avec enfants sont davantage représentés dans les hôtels. 63 % des personnes sans domicile qui séjournent à l'hôtel sont des femmes. Une faible proportion de personnes qui dorment dans la rue (5 %) et des personnes qui séjournent dans des foyers de nuit (9 %) sont des femmes. D'autre part, 52 % des personnes qui séjournent dans un logement fourni par une association sont des femmes³⁹. En termes de prévention, dans de nombreux pays, les systèmes de protection sociale comportent des dispositions spécifiques pour les ménages avec enfants, ce qui permet de protéger en partie les femmes exposées au risque d'absence de logement. La situation des femmes sans domicile est étroitement liée à la situation des familles sans domicile. Le nombre de familles au sein de la population des personnes sans domicile varie d'un pays à l'autre, en fonction du ciblage des prestations sociales et des services de solidarité.

LES JEUNES, PLUS MENACÉS PAR L'ABSENCE DE LOGEMENT

Les statistiques disponibles indiquent que **les personnes sans domicile en Europe sont principalement des jeunes et des personnes d'âge moyen**. Dans de nombreux pays, la tranche d'âge de 30 à 49 ans est en général la plus représentée et comprend près de la moitié de toutes les personnes

40

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

41

Iacovou, M (2011) Leaving Home: Independence, togetherness and income in Europe, Population Division Expert Paper No. 2011/10, United Nations Department of Economic and Social Affairs, disponible à l'adresse: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/expert/2011-10_Iacovou_Expert-paper.pdf

42

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

43

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

44

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

45

FEANTSA (2015) Does the EU Youth Guarantee address young homeless people's needs?, disponible à l'adresse : <http://www.feantsa.org/spip.php?article705&lang=en>

46

FEANTSA (2012) op. cit.

sans domicile. La tranche d'âge de 18 à 29 ans représente 20 à 30 % de la totalité des personnes sans domicile dans la plupart des pays⁴⁰.

De façon générale, on trouve la plus grande proportion de jeunes au sein de la population des personnes sans domicile au nord et à l'ouest de l'Europe. **Compte tenu des difficultés et des modes de vie des jeunes, d'autres pays qui peuvent proposer une définition pour resserrée du sans-abrisme saurait moins bien refléter l'ampleur des difficultés d'habitat rencontrées par les jeunes. En outre, les jeunes adultes ont tendance à quitter le domicile parental plus tôt en Europe du Nord et de l'Ouest que dans le sud et l'est.** Les raisons en sont complexes : l'âge de se mettre en ménage, de se marier, les revenus, les études supérieures, le prix des loyers et le taux de chômage sont différents⁴¹. Voici quelques exemples de cette tendance générale chez les jeunes sans domicile⁴² :

- En France et aux Pays-Bas, autour d'un quart des personnes sans domicile est âgé de 18 à 29 ans. Au Danemark, cette tranche d'âge représente à peu près un tiers des personnes sans domicile.
- En Hongrie et en Pologne en 2011, seule 6 % de la population des personnes sans domicile avait entre 20 et 29 ans.
- En Espagne, où l'on pourrait s'attendre à un nombre élevé de jeunes sans domicile dans un contexte de chômage des jeunes élevé en lien avec la crise, seuls 16 % de la population des personnes sans domicile se situent entre 18 et 29 ans.
- L'Italie constitue une exception intéressante : 32 % de la population est âgée de 18 à 34 ans. Parmi les citoyens italiens sans domicile, cette tranche d'âge ne représente que 10 %. Au sein de la population étrangère, cette tranche d'âge représente 47%. L'influence des migrants, qui ont tendance à être jeunes, est très significative sur le profil d'âge global de la population des personnes sans domicile en Italie. Seuls quelques pays, comme la Pologne (52 %) et la Hongrie (55 %)⁴³, connaissent une surreprésentation

des personnes de plus de 50 ans parmi les personnes sans domicile. La Cela reflète peut-être l'insuffisance des revenus des personnes plus âgées.

Étant donné le niveau élevé du chômage des jeunes en raison de la crise, **la croissance du nombre de jeunes sans domicile depuis quelques années devient une préoccupation majeure dans plusieurs pays. Le droit aux prestations sociales est de plus en plus restreint pour les jeunes et constitue un facteur important à cet égard.** Par ailleurs, la transition à la sortie d'une prise en charge institutionnelle constitue un facteur de risque majeur d'absence de domicile pour les jeunes. En outre, la transition vers l'âge adulte peut être associée à la violence domestique, à une rupture familiale, à la consommation de drogues, à des problèmes de santé mentale, à des problèmes liés à la sexualité, etc. L'exemple le plus frappant de l'augmentation du nombre de jeunes sans domicile vient du Danemark, qui a observé une augmentation de 80 % des jeunes sans domicile entre 18 et 24 ans entre 2009 et 2011. Au cours de cette période, leur nombre est passé de 633 à 1 002⁴⁴. Alors que les États membres agissent pour traiter les questions de l'exclusion des jeunes et du chômage des jeunes, en particulier dans le cadre du programme « garantie pour la jeunesse », ils doivent garantir la mise en place de mesures de prévention et de traitement de la situation des jeunes sans domicile⁴⁵.

LES MIGRATIONS

Dans la majorité des États membres, les migrants sont surreprésentés parmi les personnes sans domicile. Cela semble être une tendance croissante, en particulier dans les pays de l'UE-15. En 2012, les membres de la FEANTSA de 14 des 21 États membres rapportaient une augmentation du nombre de personnes sans domicile parmi les migrants⁴⁶.

Le terme « migrant » n'a pas toujours la même signification selon les contextes. Les migrants peuvent être des demandeurs d'asile, des réfugiés,

47

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

48

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

49

INSEE (2012) op. cit.

50

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.

51

Base de données CHAIN <https://files.datapress.com/london/dataset/chain-reports/CHAIN%20Greater%20London%20bulletin%202014-15.pdf>

52

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.

53

NB La situation est en train d'évoluer – à Copenhague il y a un projet pilote en cours pour héberger les personnes en situation irrégulières

des personnes bénéficiant d'un statut de protection subsidiaire, des personnes dont le permis de séjour a expiré, des personnes en attente d'être renvoyées dans leur pays d'origine et des citoyens de l'UE qui exercent leur droit à la libre circulation. Les migrants peuvent être exposés au risque de se trouver sans domicile pour différentes raisons. Le statut administratif qui leur est donné par le pays hôte détermine leur accès au travail, aux allocations sociales et, - en fonction du pays, aux services de base comme les foyers. Les migrants et les personnes issues de l'immigration peuvent être confrontés à la discrimination sur le marché du logement. En outre, des facteurs institutionnels tels que les restrictions sur le travail des migrants peuvent les exposer au risque de se trouver sans domicile.

Les pays qui se trouvent aux frontières de l'Europe, les pays de transit, les pays qui ont un nombre plus important de migrants dans la population globale, ont une proportion élevée de migrants parmi les personnes sans domicile. En Italie, la majorité des personnes enregistrées lors de l'enquête de 2011 sur la situation des personnes sans domicile était de nationalité étrangère (60 %)⁴⁷. En Grèce, malgré l'absence de statistiques officielles, il est clair que de nombreux migrants sont sans domicile. En Espagne, l'enquête la plus récente sur la situation des personnes sans domicile a montré que 46 % des 12 100 personnes sans domicile interrogées étaient des ressortissants étrangers⁴⁸. Parmi eux, plus de la moitié (56 %) était Africains. La France a une proportion relativement élevée de ressortissants étrangers au sein la population des personnes sans domicile. Ce chiffre est passé de 38 % en 2001 à 52 % en 2012⁴⁹. Comme la question de la politique commune d'asile de l'UE est devenue centrale dans le contexte d'arrivées massives, les États membres débattent de la possibilité d'un système de quotas. Dans l'intervalle, des centaines de milliers de personnes sont confrontées à des conditions de vie qui constituent sans aucun doute une situation d'absence de domicile et qui soulignent le manque manifeste de capacité d'accueil adéquat.

Même dans les pays où la grande majorité de la population des personnes sans domicile est constituée de ressortissants nationaux, une surreprésentation des migrants peut être constatée.

En Finlande, par exemple les migrants représentaient 26 % de la population des personnes sans domicile en 2013, pour 5 % de la population globale. On observe depuis 2009 une augmentation de 273 % du nombre de migrants sans domicile (de 532 à 1 986 personnes)⁵⁰.

Les citoyens de l'UE d'un autre État membre sont de plus en plus représentés au sein de la population des personnes sans domicile dans l'UE-15. À Londres, près de 35 % des personnes dormant dans la rue proviennent des pays de l'Europe Centrale et de l'Est (pays « A10 » - Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovaquie)⁵¹. Dans certaines zones de Paris, jusqu'à 40 % des usagers de services aux personnes sans domicile viennent d'Europe de l'Est⁵². En l'absence d'un cadre clair de l'UE en matière de droits des citoyens de l'UE à accéder aux services de base, les États membres ont développé des approches divergentes en la matière. **Certains pays, comme le Danemark, refusent l'accès aux foyers d'urgence aux personnes qui n'ont pas de droit de résidence⁵³. De plus en plus d'États membres ont développé des programmes de reconnexion qui visent à aider les personnes à rentrer dans leur pays d'origine.** On peut toutefois se demander dans quelle mesure les personnes qui se trouvent dans une situation très vulnérable comme le fait de dormir dans la rue, peuvent exercer un libre choix concernant ces programmes. En outre, la situation que ces personnes trouveraient lors de leur retour au pays demeure très incertaine. Dans certains contextes ruraux, **les travailleurs agricoles saisonniers vivent dans des situations qui s'apparentent à l'absence de domicile.** On trouve, par exemple, des campements et des hébergements non conventionnels sans sanitaires corrects dans les zones agricoles d'Espagne et d'Italie.

4. LES POLITIQUES PUBLIQUES DE RÉSORPTION DU SANS-ABRISME

54

<http://feantsa.org/spip.php?article328&lang=fr>

56

NB Chaque gouvernement du Royaume Uni (Angleterre, Ecosse, Irlande du Nord, Pays de Galles) a une stratégie et ils sont de plus en plus divergentes.

LES STRATÉGIES MISES EN PLACE EN EUROPE

Dans l'UE, un nombre croissant d'Etats membres ont annoncé la mise en place de stratégies intégrées de lutte contre la situation des personnes sans domicile. En 2010, une Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme a conclu qu'il était possible et qu'il fallait progressivement mettre fin au sans-abrisme⁵⁴ témoignant pour la première fois de la convergence des vues sur cet objectif : il ne s'agit pas de gérer les difficultés, mais de les résoudre. Pour y parvenir, la Conférence de consensus a recommandé à tous les Etats membres de développer des stratégies intégrées au niveau national ou au niveau local. Bien que la « ligne de front » pour lutter contre la situation des personnes sans domicile se situe au niveau local, ces stratégies peuvent apporter un cadre général pour soutenir les progrès en la matière. La Commission européenne a appelé tous les Etats membres à développer de telles stratégies.

11 pays ont annoncé la création de stratégies nationales intégrées de résorption du sans-abrisme au cours des dernières années - la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.

La manière dont cela se concrétise dépend très fortement du contexte.

- **Des stratégies qui semblent avoir eu un impact significatif, à la fois au cours de la période de la stratégie et ensuite, au Danemark, en Irlande, en Finlande, aux Pays-Bas, en Ecosse . Les Pays-Bas, la Finlande et l'Écosse⁵⁶ ont tous connu une diminution d'au moins une des formes d'absence de domicile qui peut au moins en partie être attribuée à ces stratégies.**

- **Des stratégies qu'il est trop tôt pour juger parce qu'elles en sont encore à un stade initial, par exemple en Espagne (en phase de finalisation), en République tchèque, au Luxembourg ou au Pays de Galles.**
- **Des stratégies devenues caduques, qui n'ont pas été suffisamment dotées ou suivies.** En Suède où il n'y a plus de stratégie nationale depuis 2009 ; au Portugal, où la stratégie n'a jamais été correctement dotée ou mise en œuvre par le gouvernement.
- **Des stratégies qui ont permis de réaliser des progrès dans le passé, mais ont été révisées à la baisse.** L'Angleterre proposait une planification stratégique relativement exhaustive, un budget spécial pour soutenir les plans municipaux d'aide aux personnes sans domicile, le système d'aide statutaire aux personnes sans domicile et une coordination avec les bailleurs sociaux. Le travail conjoint de ces instances a permis de réaliser des progrès entre 1990 et 2009. Le nombre de personnes sans domicile a recommencé à augmenter dans le contexte de la crise financière et depuis que ces budgets spéciaux pour les services d'aide aux personnes sans domicile ont été réduits, que les aides au logement et les prestations sociales ont été plafonnées et que le filet de sécurité qu'apportait la législation sur les personnes sans domicile a été affaibli.
- **Des stratégies dont l'état d'avancement n'est pas clair.** La France a fait de la lutte contre la situation des personnes sans domicile une « priorité nationale » pour la période 2008-2012, en présentant un éventail d'objectifs et d'actions. Parmi ces objectifs, on peut citer la mise en œuvre d'évaluations à 360 degrés de l'offre et de la demande de foyers et de logements dans tous les départements, la réduction du nombre de nuits d'hôtel, moins 10.000 en 3 ans et la mise à disposition de 13 000 alternatives, la construc-

tion de 150 000 logements sociaux, notamment une proportion de logements « très sociaux ». A ce jour, ce programme n'est pas clairement suivi et évalué, et les moyens financiers font cruellement défaut pour produire une offre de logements sociaux accessibles aux personnes à très bas revenus, en dépit du mot d'ordre officiel de « logement d'abord ».

17 ÉTATS MEMBRES N'ONT PAS ANNONCÉ DE STRATÉGIE INTÉGRÉE DE RÉSORPTION DU SANS-ABRISME

L'approche politique de cet enjeu varie fortement de l'un à l'autre de ces pays :

- Des pays comme l'Autriche, la Belgique et l'Allemagne où, en raison des compétences régionales en matière de lutte contre la situation des personnes sans domicile, on observe des **variations d'intensité de l'approche stratégique entre les régions.** Globalement, ces pays ont de multiples politiques et services en place pour lutter contre l'absence de domicile. Certaines régions en particulier, comme la Flandre (en cours) et la Rhénanie du Nord Westphalie ont développé des stratégies relativement efficaces.
- Des pays **qui progressent en direction d'une approche plus stratégique de la lutte contre l'absence de domicile**, malgré les freins existants. L'Italie, par exemple, est fortement décentralisée en matière de politique sociale, mais elle vient de publier des orientations politiques à l'intention des régions en vue de lutter contre l'absence de domicile. L'Italie cherche ainsi à maximiser les possibilités offertes par les fonds structurels de l'UE.
- **Dans la plupart des nouveaux Etats membres, la situation des personnes sans domicile n'est apparue que relativement récemment comme une question politique.** Dans ces pays, on a pu observer (à des degrés divers) une expansion des services, mais à ce jour, ils se sont relativement

58

FEANTSA Boîtes à outils sur les stratégies de lutte contre le sans-abrisme, disponible à l'adresse : <http://feantsa.org/spip.php?article631&lang=fr>

peu concentrés sur la mise sur pied de stratégies visant la réduction progressive du nombre de personnes sans domicile.

- En Grèce, la crise a donné un nouvel élan à la lutte contre l'absence de domicile, mais il est impossible dans le contexte actuel de prévoir comment cela peut se traduire en stratégie concrète.
- **Certains pays n'ont pas de stratégie et des mesures de lutte contre l'absence de domicile très limitées : Chypre, la Croatie, Malte, la Slovaquie.**

LES ÉLÉMENTS CLÉS D'UNE STRATÉGIE INTÉGRÉE DE LUTTE CONTRE L'ABSENCE DE DOMICILE

La FEANTSA a identifié 10 éléments pour une stratégie intégrée de lutte contre l'absence de domicile. La figure 4.2 les synthétise, en donnant quelques exemples brefs en provenance de différents Etats membres⁵⁸.

10 éléments de la boîte à outils de la FEANTSA pour développer une stratégie intégrée de lutte contre l'absence de domicile

1. L'approche fondée sur les données

Bien comprendre le problème de l'exclusion liée au logement constitue un point de départ essentiel. En pratique, cela consiste à avoir une bonne stratégie de collecte des données ; d'utiliser la recherche et l'analyse pour orienter les décisions en matière politique ; et de réviser régulièrement les politiques sur la base d'éléments de preuves sur les besoins émergents et l'efficacité des mesures prises.

Exemple : le Danemark utilise systématiquement des éléments de preuves pour élaborer et évaluer sa politique de façon continue. Cela se fait via un suivi minutieux et une évaluation des stratégies, afin d'orienter de façon continue le processus d'élaboration des politiques.

2. L'approche globale

Une approche globale comprendrait un bon équilibre entre les réponses d'urgence, le relogement et la réintégration des personnes sans domicile ainsi que la prévention. Dans de nombreux contextes, la prévention, le relogement et la réintégration sont sous développés par rapport aux réponses d'urgence. Par conséquent, la stratégie doit viser le rééquilibrage de l'approche dans sa globalité.

Exemple : dans sa stratégie, l'Irlande a adopté une approche délibérément axée sur le logement. L'accent est mis sur la mise à disposition rapide d'un logement sûr avec, le cas échéant, un accompagnement afin de garantir la durabilité de la location.

3. L'approche pluridimensionnelle

Une approche pluridimensionnelle implique d'intégrer les perspectives de logement, de santé, d'emploi et d'éducation. Cela suppose également que les différents services travaillent de concert et qu'il y ait une coopération intersectorielle dans la prestation de service. La coopération interministérielle constitue un autre aspect important de l'approche pluridimensionnelle.

Exemple : la mise en œuvre de la nouvelle stratégie en République tchèque fait l'objet d'un suivi par un groupe de travail interministériel sur la prévention et la lutte contre la situation de personnes sans domicile. Ce groupe de travail est constitué de représentants des ministères concernés ainsi que de membres d'un groupe d'experts parmi les intervenants. Il est trop tôt pour juger l'opérationnalité de l'approche tchèque mais une grande partie des pays avec une stratégie avancée ont développé une approche pluridimensionnelle avec des mécanismes de gouvernance pour l'assurer.

4. L'approche fondée sur les droits

Une approche fondée sur les droits consiste à promouvoir l'accès à un logement décent et stable comme condition préalable indispensable

à l'exercice de la plupart des autres droits fondamentaux. En pratique, cela signifie d'utiliser le droit au logement comme base pour la stratégie, en se concentrant sur le droit au logement opposable et en reconnaissant l'interdépendance du droit au logement et d'autres droits comme le droit de vivre dans la dignité ou le droit à la santé. Exemple: la « Loi DALO (Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007) en France a permis d'introduire un droit au logement opposable. Les personnes qui sont sans domicile, mal logées, ou ont attendu plus de trois ans pour un logement social (6 ans à Paris) peuvent revendiquer le droit d'être relogées par l'État. La loi prévoit le droit au logement pour les personnes qui ne parviennent pas à obtenir un logement ou à le garder par leurs propres moyens. L'État est lié par une obligation de résultat et pas uniquement de moyens. Il existe une procédure pour la location effective d'un logement, qui implique un recours initial à une commission de médiation au niveau du département et ensuite, le cas échéant, une procédure auprès du tribunal administratif. Bien que la mise en œuvre effective de la loi reste difficile, elle est incontestablement sans précédent.

5. L'approche participative

Ceci implique l'implication totale des acteurs concernés par le développement stratégique. Cela comprend les personnes sans domicile, les prestataires de services qui travaillent avec elles, les autorités publiques et d'autres. Tous les acteurs concernés doivent être impliqués dans le développement politique, l'évaluation et la mise en œuvre. Il convient de développer des structures appropriées pour faciliter ceci.

Exemple : le Danemark a une base juridique pour la participation des personnes sans domicile dans les décisions qui concernent leur vie. La loi sur les services sociaux stipule que les autorités locales doivent garantir que tous les utilisateurs de foyers (connus sous le nom d'hébergement Section 110) puissent exercer une influence sur l'organisation et les services. Ceci a mené à la mise

en place de conseils d'usagers au sein des foyers. Ces conseils sont également organisés au niveau local et depuis 2001, un conseil local des usagers a été mis sur pieds (SAND). SAND joue un rôle actif dans le développement des politiques.

6. L'approche réglementaire

Une approche réglementaire implique une stratégie de lutte contre la situation des personnes sans domicile sous-tendue par la législation. L'existence d'un cadre juridique au niveau local/régional apporte cohérence et responsabilité. Les objectifs réglementaires permettent également de soutenir un suivi et une évaluation efficaces des progrès réalisés en matière de politique.

Exemple : la base de la stratégie de lutte contre la situation des personnes sans domicile en Écosse est la loi (écossaise) de 2001 sur le logement et la loi (écossaise) de 2003 sur les personnes sans domicile. Depuis la fin de 2012, tous les ménages sans domicile non intentionnels ont droit à un hébergement fixe fourni par les autorités locales. Cela a mis fin à une distinction qui existait de longue date entre les ménages avec des « besoins prioritaires » et les autres. Le critère de besoins prioritaires signifiait que les autorités locales n'étaient obligées de loger que les ménages remplissant des critères spécifiques de vulnérabilité. Avec l'amendement de la législation, l'Écosse a élargi l'ambition de sa politique de lutte contre la situation des personnes sans domicile et a ainsi créé un droit au logement pour tous les ménages sans domicile non intentionnels.

7. L'approche durable

On peut garantir la durabilité par le biais d'un financement adéquat, d'un engagement politique à tous les niveaux (national, régional et local) et d'un soutien public.

Exemple : les investissements substantiels réalisés par les municipalités, les associations et l'État constituent un élément fondamental du succès la stratégie finlandaise de lutte contre le

sans-abrisme de longue durée. Un autre facteur critique a été la coopération étendue et à long terme entre le niveau national et le niveau local. Des lettres d'intention ont été signées entre les municipalités et le gouvernement central pour mettre en œuvre la stratégie. Elles contenaient des accords détaillés concernant des projets de construction, des parcelles, des investissements, des financements, des engagements à financer des services de soutien, etc. Le soutien politique au plus haut niveau s'est poursuivi au fil des différents gouvernements. Cette stratégie était basée sur un consensus d'experts reconnus concernant la direction politique à prendre.

8. L'approche fondée sur les besoins

Le point de départ des stratégies doit être les besoins des personnes en situation d'absence de domicile plutôt que ceux des associations. Cela implique d'évaluer régulièrement les besoins et les modes d'accompagnement social en utilisant une planification individualisée. Une approche fondée sur les besoins implique de revoir régulièrement les politiques et les structures conformément à l'évolution des besoins. Cela requiert une évaluation régulière des besoins et des modes de soutien social en utilisant une planification individualisée.

Exemple : la phase un de la stratégie néerlandaise d'était axée sur les quatre plus grandes villes au cours de la période allant de 2008 à 2013. Elle était basée sur une analyse détaillée des besoins et un engagement à utiliser une approche centrée sur les usagers en utilisant des programmes sur mesure, par étape et des questionnaires de cas personnels. 10.000 personnes sans domicile ont été identifiées et, sur la base de leurs besoins, on a cherché à leur proposer une réponse individuelle à chacun. Cette réponse comportait des revenus, un hébergement, un programme de soins personnalisés, et, dans la mesure du possible, une forme d'emploi réaliste.

9. L'approche pragmatique

Une approche pragmatique consiste à fixer des objectifs réalistes et réalisables sur la base d'une compréhension globale de la nature et de l'étendue de la situation des personnes sans domicile, de leurs besoins, de l'évolution du marché du logement et du travail et d'autres domaines. Il est nécessaire, afin de créer une base crédible de progrès, d'établir un calendrier clair et réaliste avec des objectifs à long terme et intermédiaires. Exemple: la Finlande, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et l'Écosse se détachent en tant que pays s'étant fixé des objectifs spécifiques et mesurables dans le cadre de leur stratégie de lutte contre la situation des personnes sans domicile sur la base d'une évaluation approfondie du contexte.

10. L'approche ascendante

Une approche ascendante consiste à reconnaître l'importance du niveau local dans le cadre d'une lutte efficace contre la situation des personnes sans domicile. Cela implique de garantir que les autorités locales jouent un rôle central dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et que les services soient développés aussi près que possible de leurs usagers. Dans plusieurs pays, on observe actuellement une tendance dangereuse consistant à décentraliser les compétences relatives à la situation des personnes sans domicile sans qu'il y ait un transfert adéquat des ressources. Il ne s'agit pas dans ce cas véritablement d'une approche ascendante, mais de l'échec de l'État à jouer son rôle de facilitateur.

Exemple: Les autorités locales jouent un rôle central dans les stratégies d'amélioration de la condition des personnes sans domicile au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

LE RISQUE DE « LA POUDRE AUX YEUX »

Ces stratégies nationales, de plus en plus nombreuses en Europe, représentent-elles une véritable ambition d'améliorer progressivement la condition des personnes sans domicile ? Il existe un risque que ces stratégies ne soient que de la « poudre aux yeux ».

Les « stratégies de papier » sont celles dont les intentions vont dans le bon sens, mais ne sont pas suffisamment sous-tendues par des éléments de preuves, des ressources, un engagement politique, la législation, une base juridique, une compréhension totale du problème ou d'autres dimensions critiques nécessaires pour qu'elles soient couronnées de succès. Un nombre étonnant de stratégies publiées récemment par les États membres de l'UE ne précisent même pas concrètement les ressources qui seront allouées à la mise en œuvre de ces stratégies. À l'inverse, certaines stratégies ont été le véritable moteur d'un changement positif. Les 10 éléments précisés ci-dessus représentent un bon point de départ pour l'évaluation des stratégies.

Un autre élément important est la continuité des stratégies. Les stratégies qui « disparaissent » de l'ordre du jour pendant ou après la période de temps qu'elles couvrent ont peu de chance d'avoir un pouvoir transformateur important. Le risque lorsque l'on juge de la qualité des stratégies, c'est qu'elles aient évolué et soient devenues plus ou moins ambitieuses au cours de leur mise en œuvre.

Les détails concernant la mise en œuvre sont critiques et peuvent saper ce qui semblait être un engagement fort vis-à-vis des droits des personnes sans domicile. On peut citer l'exemple des problèmes auxquels la France est confrontée dans la mise en œuvre effective de la loi DALO. Il y avait à peu près 60.000 ménages reconnus comme étant « prioritaires » en attente de logement en

59

Hermans, K., *The Dutch Strategy to Combat Homelessness: From Ambition to Window Dressing?* European Journal of Homelessness

60

FEANTSA v. Pays-Bas (réclamation collective 86/2013) et CEC c. Pays-Bas (réclamation collective 90/2013)

61

Helsinki est une commune de 602 000 habitants dans une aire urbaine de 1 345 000 habitants.

2014. D'après une décision récente de la Cour européenne des droits de l'homme, la France est reconnue en violation de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention européenne des droits de l'homme parce qu'elle n'a pas mis en œuvre une décision d'octroi de logement en vertu de la loi DALO pendant une période de trois ans et demi. Un autre exemple est la mise en œuvre problématique de la stratégie de résorption des situations de personnes sans domicile au niveau local aux Pays-Bas. Dans le contexte d'austérité, on s'inquiète de « l'écart croissant entre le discours sur la lutte contre la situation des personnes sans domicile et les politiques locales mises en œuvre qui restreignent l'accès aux services d'aide aux personnes sans domicile »⁵⁹. Concrètement, le problème résidait dans l'utilisation du critère de résidence et d'ancrage local pour refuser l'accès à un foyer. Cette question a été traitée par le Comité européen pour les droits sociaux dans deux décisions récentes⁶⁰. Le comité a estimé que l'accès aux hébergements d'urgence devait être fourni à tous, quel que soit le statut de résidence de la personne et sans prendre en compte d'autres critères trop restrictifs de connexion local, âge, etc. Le comité a en outre déclaré que la collectivité doit fournir aux personnes résidant régulièrement soit un hébergement de longue durée qui convienne à leur situation soit un logement de niveau adéquat. Ces exemples montrent à la fois qu'il est nécessaire de suivre de près la mise en œuvre des politiques relatives aux personnes sans domicile et que la législation sur les droits de l'homme peut jouer un rôle à cet égard.

Les engagements exprimés dans le cadre des stratégies intégrées peuvent être minés par des mesures répressives et même criminalisantes. Même dans le cas où les gouvernements développent des stratégies intégrées de lutte contre la situation des personnes sans domicile, ces politiques peuvent être sapées par des politiques locales, régionales ou même nationales qui criminalisent et pénalisent les personnes sans domicile.

LA FINLANDE : ÉTUDE DE CAS D'UNE STRATÉGIE INTÉGRÉE DE RÉDUCTION DU NOMBRE DE SANS-ABRI

Les programmes récents de la Finlande visant à mettre un terme à la situation des personnes sans domicile – Paavo I et Paavo II – constituent une intéressante étude de cas de stratégie intégrée.

Aperçu de la stratégie finlandaise

Programme finlandais de réduction du nombre de personnes sans domicile de longue durée 2008-2011 (Paavo I) et pour mettre un terme à la situation des personnes sans domicile de longue durée 2011-2015 (Paavo II). Ces programmes ont fait l'objet d'une épaisse évaluation, dont nous re prenons ici quelques éléments principaux.

Champ d'application

Centré sur les 10 plus grands centres de croissance urbains, Helsinki constituant la grande priorité. Le logement d'abord était le concept central qui sous-tendait la stratégie.

Objectifs

La phase 2008-2011 avait pour objectif de diminuer de moitié le nombre de personnes sans domicile de longue durée et de développer des mesures plus efficaces de prévention en matière d'absence domicile. Il y avait un objectif quantitatif de fourniture de 1 250 logements⁶¹, unités de logement accompagné, places dans des centres de soins pour personnes sans domicile.

La phase 2011-2015 avait pour objectif de mettre un terme à la situation des personnes sans domicile via la fourniture de 1 250 appartements de plus et des services d'accompagnement souples.

La convergence des cibles

- Le marché de la propriété : l'offre insuffisante de logements abordables en location a des influences sur toutes les politiques de lutte contre le sans-abrisme. Un programme visant

- à convertir les refuges pour sans-abris en véritables logements ;
- La prévention des expulsions, à l'aide de conseils et d'assistance dans le domaine du logement, et l'aide à retrouver un logement ;
- Le logement d'abord et les services supports associés.

Responsabilités

Le ministère de l'environnement a coordonné le programme en collaboration étroite avec le ministère des affaires sociales et de la santé, le ministère de la justice, le centre d'état pour le financement et le développement du logement (ARA) et l'association de gestion des machines à sous de Finlande (RAY) qui a en partie financé le programme. La mise en œuvre a été réalisée par le biais de la signature de lettres d'intention avec les municipalités.

Ressources

Au moins 300 millions d'euros pour tout le programme en provenance du gouvernement central, des municipalités et de RAY.

Résultats

Durant ces programmes, 2 500 logements ont été construits et 350 nouveaux travailleurs sociaux ont été engagés pour aider les personnes sans-abri. Le nombre de personnes sans-abri pour une longue période a diminué de 1 200 depuis 2008. On estime aussi que la prévention a permis d'éviter à 200 personnes par an de se retrouver à la rue.

Quelques points saillants de l'évaluation de cette politique

- Les services de conseil en matière de logement sont un point central de la politique de prévention du sans-abrisme. A titre d'exemple, en 2012-2013 à Helsinki, 16 000 ménages ont été conseillés en matière de logement et 280 expulsions ont été annulées grâce à cet accompagnement. On estime qu'entre 2001 et 2008, ces services ont permis de diminuer de 32% les expulsions à Helsinki.

- Les services d'accompagnement représentent aussi un pilier important pour une meilleure intégration sociale. Ces services donnés aux personnes ayant leur propre logement permettent un lien avec les autres politiques sociales mais aussi de leur fournir un accompagnement indispensable (psychiatrie, santé, ...). Ils permettent de sécuriser le logement sur une période plus longue et les études comparées avec d'autres pays (Etats-Unis, Suède, Royaume-Uni), montrent que l'accompagnement à intensité décroissante est une formule opportune.
- La continuité d'une politique axée sur les résultats semble également un élément important, puisqu'une stratégie nationale visant à abolir le sans-abrisme est en place depuis les années 1980's, autour d'une coordination des politiques d'habitat, de santé et sociale, dans le cadre d'une décentralisation de la mise en œuvre de cet objectif national. Elle a été accompagnée de budgets significatifs, mais aussi d'indicateurs pour prouver l'efficacité sociale de la dépense. Cette politique a eu une efficacité réelle : le nombre de sans-abris dormant en foyers, en institutions, dehors ou en hôtel est passé de 10 000 en 1985 à 2000 en 2012.

L'exhaustivité

Il est important de placer dans leur contexte les programmes les plus récents dans le cadre de la stratégie Paavo I et Paavo II. La Finlande a connu une croissance du nombre de personnes sans domicile au cours des années 1980 et a pris une série de mesures politiques, notamment l'augmentation du nombre de logements sociaux à prix abordable, en vue d'en diminuer le nombre. En 2008, quand Paavo I est entrée en vigueur, la Finlande avait déjà réduit le nombre de personnes sans domicile à un problème social relativement limité, c'est à dire que le nombre de personnes sans domicile était parmi le plus faible d'Europe. Incontestablement, ce que l'on peut qualifier d'absence de domicile structurel, principalement en lien avec des facteurs économiques et avec la fourniture de logements à prix abordable avait

été largement résolu. Alors que la population de personnes sans domicile était de 18.000 à la fin des années 1980, ce chiffre était tombé à 8.000 en 2008 et les programmes Paavo étaient conçus pour réduire encore davantage ce chiffre. Un point essentiel est que la première phase, Paavo I, était axée sur la situation des personnes sans domicile de longue durée, souvent associée à une comorbidité liée à une maladie mentale grave et à une consommation problématique d'alcool/drogue. Cet axe a été choisi parce que l'on avait découvert que les services existants ne permettaient pas de réduire le nombre de personnes sans domicile de longue durée, qui se maintenait à 45% de la population totale des personnes sans domicile. Parvenir à une réduction totale du nombre de personnes sans domicile impliquait dès lors de mettre en place une réponse efficace aux besoins plus chroniques.

Dans la seconde phase, Paavo II, l'accent a été maintenu sur la réduction du nombre de personnes sans domicile de longue durée, mais de nouveaux objectifs ont été introduits, centrés cette fois sur les formes résiduelles d'absence de domicile. Les services de prévention étaient déjà assez répandus dans les plus grandes villes, mais Paavo II a insisté davantage sur le développement de ces services. Il y a également eu une plus grande coordination entre les prestataires de logements sociaux et la Finlande a tenté d'améliorer l'accès au logement social pour toutes les personnes sans domicile et d'augmenter le nombre de logements pour répondre aux besoins des personnes sans domicile.

La coordination

Le soutien politique a soigneusement et systématiquement été travaillé, le gouvernement central coopérant avec les municipalités, leur demandant de signer des lettres d'intention les engageant vis-à-vis de la stratégie. La coordination a permis de garantir la coopération du secteur associatif, des bailleurs sociaux et du prestataire principal de logements sociaux en Finlande, la Fondation Y.

Se baser sur les données

Les Finlandais ont tiré les conclusions de leur propre expérience en matière de conception efficace des services et ont décidé de remodeler les services existants destinés aux personnes sans domicile de longue durée pour en faire ce qu'ils allaient appeler une approche de « logement d'abord. » La Finlande est parvenue de façon indépendante à un modèle de type logement d'abord, mais une fois que les Finlandais se sont rendu compte qu'il y avait un lien étroit avec ce qui se passait dans d'autres pays, ils ont cherché activement à en apprendre davantage sur les expériences nord-américaines et européennes. Même si la Finlande a tiré des enseignements des exemples étrangers, elle a opéré des adaptations au contexte national spécifique. De façon pragmatique, la Finlande a décidé d'utiliser de façon extensive des bâtiments existants pour fournir des appartements permanents aux personnes sans domicile. En particulier dans la première phase du programme, de grands bâtiments, notamment certains foyers d'urgence existants, ont été transformés en appartements, occupés exclusivement par les usagers du service de logement d'abord avec du personnel sur place. Ceci a ouvert une controverse parce que l'un des principes clés du logement d'abord était l'utilisation d'hébergements disséminés. Il est toutefois important de souligner que la Finlande a également beaucoup utilisé des appartements ordinaires, disséminés et un soutien mobile de moindre intensité. Et les solutions d'habitat groupé s'avèrent adaptées à certains besoins.

Le programme a été soigneusement évalué et suivi au cours de sa mise en œuvre, puis a posteriori. Le nombre de personnes sans domicile de longue durée a diminué, à la fois en termes absolus et relatifs. Il y avait 25% de moins de personnes sans domicile de longue durée en 2013 qu'en 2008 et la proportion de personnes sans domicile de longue durée est passée de 45 à 36%. L'objectif de réduction du nombre de personnes sans domicile de longue durée de 50% pour 2011

n'a pas été atteint ni l'objectif suivant de mettre un terme complet à la situation des personnes sans domicile de longue durée pour 2015, mais les chiffres ont été réduits et sont restés très bas. En 2014, la Finlande a demandé à un panel d'experts internationaux, qui travaillent aux côtés d'un expert finlandais, d'examiner l'efficacité de leur stratégie nationale. Les conclusions de ce groupe ont été que bien que certains problèmes n'aient toujours pas été résolus et que l'on n'était pas parvenu à mettre fin à la situation des personnes sans domicile, le nombre de ces personnes était très bas en comparaison avec d'autres Etats membres de l'UE et d'autres pays de l'OCDE. La combinaison de services préventifs, de l'augmentation de l'accès et de la mise à disposition de logements à prix abordable et adéquats ainsi que des stratégies spécifiques pour répondre aux besoins des personnes avec de difficultés spécifiques, notamment les personnes sans domicile de longue durée et d'autres, comme les anciens prisonniers en situation d'absence de domicile, était vouée à être très efficace. L'engagement de longue date de mettre fin à la situation des personnes sans domicile en Finlande reste d'actualité, une troisième phase de la stratégie nationale étant planifiée.

La stratégie finlandaise était caractérisée par la volonté de fixer, d'examiner et d'évaluer de façon externe les objectifs stratégiques. La Finlande s'est également largement inspirée des bonnes pratiques d'autres pays et a mis l'accent sur la communication et le partage des plans finlandais, des résultats positifs et également des problèmes rencontrés. L'un des résultats de ce processus de révision continue est que les caractéristiques de la population des personnes sans domicile en Finlande change et le pays commence à s'y adapter. On observe par exemple un plus grand nombre de jeunes et un passage de la consommation problématique d'alcool à une polytoxicomanie chez les personnes sans domicile de longue durée.

Durabilité

La Finlande s'est engagée de façon continue dans la prévention et la réduction du nombre de personnes sans domicile. Le pays consent des efforts politiques soutenus et consacre des ressources importantes à sa stratégie nationale. Il est largement admis que des efforts systématiques en vue de prévenir et de réduire le nombre de personnes sans domicile seront nécessaires afin de maintenir ce chiffre à un niveau bas.

La situation des personnes sans domicile a incontestablement été réduite au point que l'on peut la considérer comme un problème social résiduel. Le nombre de personnes sans domicile est à présent tellement faible que bien que la situation ne soit pas éradiquée, seule une toute petite minorité de Finlandais est susceptible de se retrouver dans cette situation et, s'ils devaient être exposés à ce risque, il est probable qu'il sera soit géré, soit que la situation ne sera pas durable. Le maintien de cette situation requiert toutefois un travail continu et il convient de consentir des efforts persistants et d'accorder une attention particulière aux besoins émergents tels que ceux des personnes sans domicile migrantes ou en famille.

La Finlande constitue un excellent exemple de réponse réellement coordonnée, exhaustive et surtout efficace à la situation des personnes sans domicile. Il convient bien entendu de comprendre cette stratégie dans le contexte d'un pays riche qui a un système de protection sociale solide et un niveau d'immigration relativement faible. Bien qu'il convienne d'être prudent et de ne pas attribuer exclusivement à cette stratégie la diminution du nombre de personnes sans domicile, cette dernière semble avoir eu un effet transformateur.

Source : Culhane et al 2015⁶²

ANNEXE 1**RÉFÉRENCES DES STATISTIQUES COMMUNIQUÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES**

ÉTAT MEMBRE	RÉFÉRENCE
Autriche	Ministère des affaires sociales (2015) <i>2015 Rapport social national Autriche</i> , disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?policyArea=750&subCategory=758&type=0&country=0&year=0&advSearchKey=SPCNationalSocialReport&mode=advancedSubmit&langId=en
Belgique	La Strada (2014) <i>Troisième dénombrement des personnes sans abri, sans logement, et en logement inadéquat en Région de Bruxelles-Capitale. Le 6 novembre 2014</i> , disponible à l'adresse : http://www.lstb.be/images/LaStrada_Denombrement_2014_rapport_FR.pdf
Bulgarie	Agence pour l'aide sociale (2015) cité dans <i>Bulgaria 2015 Strategic Social Reporting Questionnaire</i> , disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13903&langId=en
Croatie	Ministère de la politique sociale et de la jeunesse (2015) <i>National Social Report 2015</i> , Republic of Croatia, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=SPCNationalSocialReport&mode=advancedSubmit&langId=en&policyArea=&type=0&country=34&year=0
République tchèque	Hradecký, I. et al. (2012). <i>Souhrnný materiál pro tvorbu Konceptce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020</i> [texte de synthèse pour la mise sur pied de la conception du travail avec les personnes sans domicile en République tchèque jusqu'en 2020]. [en ligne], disponible à l'adresse : http://www.esfcr.cz/file/8471/[18.06.2014] cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
Danemark	Benjaminsen, L. and Lauritzen, H.H. (2013) <i>Hjemløshed i Danmark 2013. National kortlægning</i> , Rapport 13: 21 [Situation des personnes sans domicile au Danemark, 2013: Cartographie nationale]. (Copenhague: SFI), cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
Estonie	Wagner, L.; Korp, E. and Walters, C. (2014) Homelessness in Estonia, Overview and Analysis European Journal of Homelessness 8(2), 231-244, disponible à l'adresse : http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/profiling-homelessness-2.pdf
Finlande	ARA (2014) <i>Asunnottomat 2013</i> , Selvitys 2/2014 [Personnes sans domicile, 2013]. (Lahti: ARA), cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
France	Yaouancq, F., Lebrère A., Marpsat, M., Régnier, V., Legleye, S. and Quaglia, M. (2013) <i>L'hébergement des sans-domicile en 2012. Des modes d'hébergement différents selon les situations familiales</i> , INSEE Première N°1455, (Paris: INSEE), disponible à l'adresse : http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1455/ip1455.pdf
Allemagne	BAG W, (2014) <i>Schätzung der Wohnungslosigkeit in Deutschland 2003-2012</i> [Estimation de la situation des personnes sans domicile en Allemagne 2003-2012]. (Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe) [en ligne] disponible à l'adresse : http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/ [01.09.2014], cited in Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
Grèce	FEANTSA (2014) Fiches par pays Grèce, disponible à l'adresse : http://www.feantsa.org/spip.php?article859&lang=fr
Hongrie	Győri, P., Gurály, Z. and Szabó, A. (2014) <i>Gyorsjelentés a hajléktalan emberek 2014 február 3-1 kérdőíves adatfelvételéről</i> [Rapport sur l'enquête sur les personnes sans domicile du trois février en Hongrie - 2014]. [en ligne] disponible à l'adresse : http://www.bmszki.hu/hu/eves-adatfelvetelek [24.11.2014] cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.

Irlande	Central Statistics Office (2012) <i>Homeless persons in Ireland: A special Census report</i> , disponible à l'adresse : http://www.cso.ie/en/media/csoie/census/documents/homelesspersonsinireland/HomelesspersonsinIrelandAspecialCensusreport.pdf
Italie	ISTAT (2013) <i>Les personnes sans domicile</i> . [en ligne] Disponible à l'adresse : http://www.istat.it/en/files/2013/06/Homeless.pdf?title=The+homeless+-+10+Jun+2013+-+Full+text.pdf [24.11.2014] cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
Lituanie	FEANTSA (2014) <i>Fiches par pays Lituanie</i> , disponible à l'adresse : http://www.feantsa.org/spip.php?article859&lang=fr
Luxembourg	Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (2015) <i>Recensement des structures d'hébergement à la date du 15 mars 2015</i>
Pays-Bas	Bureau des statistiques nationales (CBS) (2015) La tendance à la hausse du nombre de personnes sans domicile semble avoir pris fin, communiqué de presse, 5 mars 2015, disponible à l'adresse http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2015/stijging-aantal-daklozen-lijkt-voorbij.htm
Pologne	MPiPS (2013) <i>Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych (7/8 luty 2013) i Badania Socjodemograficznego. Material informacyjny</i> [Rapport sur la mise en œuvre des activités pour les personnes sans domicile (7/8 février 2013) et enquête sociodémographique. Livre d'information]. (Warszawa: MPiPS). [en ligne] disponible à l'adresse : http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/sprawozdanie-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-ludzibezdomnych-w-wojewo-dztwach-w-roku-2012-oraz-wyniki-ogolnopolskiegobadania-liczby-osob-bezdomnych-78-luty-2013-/ [24.11.2014] cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
Portugal	ISS (2009) <i>Relatório de caracterização</i> [Rapport de caractérisation]. (document interne), cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
Roumanie	FEANTSA (2014) <i>Fiches par pays Roumanie</i> , disponible à l'adresse : http://www.feantsa.org/spip.php?article853&lang=en
Slovaquie	De Paul International (2015) <i>Pourquoi l'absence de domicile est-elle un tel problème en Slovaquie ?</i> [on-line], disponible à l'adresse : http://www.depaulinternational.org/our-services/slovakia/causes-of-homelessness-in-slovakia/ [20.09.2015]
Slovénie	SORS (2011) <i>Logements occupés, Slovénie, 1 janvier 2011 – Donnée provisoires</i> (Ljubljana: Bureau des statistiques de Slovénie) cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
Espagne	INE (2012) <i>Encuesta a las Personas sin Hogar 2012</i> (metodología, diseno de registros y micro datos) [Enquête sur les personnes sans domicile 2012 (Méthodologie, conception de l'enregistrement et micro données)]. [en ligne]. disponible à l'adresse : http://www.ine.es/prodyser/micro_epsh.htm [24.11.2014]. cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
Suède	NBHW (2011) <i>Hemlöshet och utestängning fran bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär</i> [La situation des personnes sans domicile et l'exclusion du marché du logement 2011 – Etendue et caractéristiques]. (Stockholm: Bureau national de la santé et de la protection sociale). Cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
Royaume-Uni	DCLG (2015) <i>Statutory Homelessness: January to March Quarter 2015 England</i> , Housing Statistical Release, 24 juin 2015, statistiques nationales, disponible à l'adresse : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/437273/201503_Statutory_Homelessness.pdf DCLG (2015) <i>Rough sleeping in England: autumn 2014</i> , Homelessness Statistical Release, 26 février 2015, disponible à l'adresse : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/407030/Rough_Sleeping_Statistics_England_-_Autumn_2014.pdf



CHAP. 3

**LA LÉGISLATION
DE L'UNION
EUROPÉENNE**
RELATIVE AU
LOGEMENT

80

81

Le logement n'est pas une compétence de l'Union européenne. Toutefois, de plus en plus de lois au niveau européen ont un impact sur le logement. La liste qui suit, non exhaustive, constitue une synthèse du cadre réglementaire de l'UE qui influe sur les conditions de logement des Européens. Les normes sont ici regroupées en quatre catégories, qui sont autant d'axes politiques autour desquels s'élabore la construction européenne. Cette organisation vise à éclaircir les principes dont découlent les textes évoqués, et qui sont les axes des batailles politiques à mener pour orienter le cadre réglementaire vers une Europe de la justice sociale.

1. LA PROTECTION DES PERSONNES

LE DROIT AU LOGEMENT ET À UNE AIDE AU LOGEMENT

La Charte des droits fondamentaux consacre une série de droits personnels, civils, politiques, économiques et sociaux reconnus aux citoyens et aux résidents de l'UE, dont plusieurs concernent directement ou indirectement le logement. Notamment :

Article 7 : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications. »

Article 34 (3) : « afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte **le droit à une aide sociale et à une aide au logement** destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales. »

Article 36 : « l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général, tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au Traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union. »

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 a donné une force juridique contraignante à la Charte des droits fondamentaux. Par conséquent, toutes les institutions de l'UE sont tenues de s'y conformer (Commission européenne, Parlement européen, etc...), ainsi que les Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dont voici un bref panorama.

LA NON-DISCRIMINATION SUR LES BASES ETHNIQUES ET DE GENRE

La discrimination en matière de logement est un facteur important d'exclusion par le logement, qu'elle soit liée à l'offre disponible sur le marché ou aux dispositifs d'aide (comme les allocations logement). Des directives ont été adoptées sur la base de l'article 19 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) :

La directive relative à l'égalité raciale (2000/43/CE) s'applique à toutes les personnes, tant dans le secteur public que privé, en ce qui concerne « l'accès aux biens et services, et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement » (article 3(1)(h)). Le logement n'est pas défini dans cette directive, mais doit être interprété à la lumière de la législation internationale en matière de droits humains, comme le droit au respect de son domicile aux termes de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, et du droit à un logement suffisant figurant à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Cour européenne des droits de l'homme et Agence des droits fondamentaux, 2011).

La directive mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes (2004/113/CE) ne fait pas spécifiquement référence au logement, mais ce dernier est pris en compte dans la dénomination « biens et services à la disposition du public¹ » (Bernard & Ringelheim, 2013). Le préambule de cette directive mentionne deux exemples de dérogation au principe d'égalité de traitement liés au logement : le cas des refuges unisexes pour les victimes de violences à caractère sexuel et en cas d'hébergement par des particuliers.

¹ La discrimination dans le logement, Julie Ringelheim et Nicolas Bernard, Commission européenne, Direction générale de la justice, 2013.

2

Article 9 du règlement (UE) n° 492/2011 dont la présente directive reprend explicitement le champ d'application.

LA LIBRE CIRCULATION DES
RESSORTISSANTS EUROPÉENS

La liberté de circulation est un autre principe fondamental de l'Union européenne, consacrée à l'article 45 du TFUE.

La directive 2014/54/UE comprend des dispositions visant à faciliter l'application uniforme du droit à la libre circulation des travailleurs dans l'Union. Son champ d'application couvre l'accès à un certain nombre de droits sociaux, notamment au logement (article 2 (1) (f)). Les citoyens de l'UE qui travaillent dans un autre Etat membre doivent jouir de tous les droits et de tous les avantages accordés aux ressortissants de cet autre Etat membre en matière de logement².

La législation de l'UE propose des dispositions claires concernant l'accès aux droits sociaux et au logement des citoyens européens qui disposent d'un statut de « travailleur ». A l'inverse, les droits des citoyens européens sont d'autant plus incertains qu'ils sont économiquement inactifs, qu'ils éprouvent des difficultés à prouver leur statut de demandeur d'emploi ou de travailleur. Cette question est devenue extrêmement sensible dans plusieurs Etats membres, avec des implications importantes en termes d'absence de domicile et d'exclusion.

Le droit à la libre de circulation s'applique à tous les citoyens de l'UE. Il n'est limité qu'en cas de trouble à l'ordre public et si ces citoyens étrangers deviennent une « charge déraisonnable » pour le système d'aide sociale du pays d'accueil. Toutefois, le recours aux dispositifs permettant de garantir les droits fondamentaux (école, urgences médicales, foyers de nuit) ne peut pas être considéré comme une charge déraisonnable.

LA GESTION DES MIGRATIONS ET LA
PROTECTION DES POPULATIONS EN
PROVENANCE DE PAYS TIERS

La législation de l'UE en matière de migration

comprend certaines dispositions importantes liées au droit au logement, dans le cadre de la réglementation de l'entrée et du séjour sur le territoire de l'Union des ressortissants des pays non membre (pays tiers).

La directive 2003/109/CE donne aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée le droit à l'égalité de traitement en matière de fourniture de biens et services, y compris en matière de logement, par son article 11 : « 1. *Le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne [...] l'accès aux biens et aux services et la fourniture de biens et de services à la disposition du public, ainsi que l'accès aux procédures d'attribution d'un logement...* » Sur la base de cet article 11, combiné avec l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux sur le droit à une aide au logement, la Cour de Justice de l'Union Européenne a rendu un arrêt ouvrant droit aux allocations logement, pour un ressortissant non européen de longue durée en Italie (arrêt Kamberaj, C571/10).

La législation de l'UE en matière d'asile dispose quant à elle que l'on doit mettre à la disposition des demandeurs d'asile des produits de première nécessité qui leur garantissent un niveau de vie digne. **La directive relative aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile (2013/33/UE)** instaure des normes minimales et communes à cet égard. Les conditions d'accueil matérielles couvrent le logement ainsi que la nourriture et les vêtements, fournis en nature, sous la forme d'allocations financières, de bons (ou en combinant ces trois formules), ainsi qu'une allocation de dépenses journalière. Son article 18 prévoit les modalités de cet accueil. Il peut être proposé dans des centres d'hébergement garantissant un niveau de vie suffisant ou dans une maison, un appartement, un hôtel, ou autre lieu adapté. Quelle que soit la forme que prend l'accueil, ce dernier doit garantir la protection de la vie privée et familiale et les enfants doivent être logés avec leurs parents. Il doit, de plus, permettre de com-

muniquer avec des conseillers juridiques, ONG et organismes d'aide. Les Etats membres doivent tenir compte du sexe, de l'âge et de la vulnérabilité des personnes. Les demandeurs adultes à charge doivent être hébergés avec leurs parents proches. Les Etats membres peuvent exceptionnellement fixer des modalités d'accueil différentes, mais toujours en prenant en compte les besoins spécifiques du demandeur et uniquement lorsque les capacités d'hébergement normalement disponibles sont temporairement épuisées.

La directive « arrivées massives » (2001/55/CE) organise une mesure exceptionnelle permettant d'offrir une protection immédiate et temporaire aux personnes déplacées fuyant les guerres ou les catastrophes, provenant en nombre important de pays non membres de l'UE lorsque le système d'asile classique est dépassé. La directive impose aux Etats de veiller à ce que les bénéficiaires de la protection temporaire aient accès à un logement approprié ou reçoivent les moyens de s'en procurer un.

La directive 2014/36/UE traite des conditions d'entrée et de séjour des travailleurs saisonniers, ressortissants de pays tiers. Elle ne prévoit pas d'égalité de traitement par rapport aux ressortissants de l'UE en matière de logement, mais des normes minimales assurant des conditions de vie décentes, conformément au droit national et/ou aux pratiques nationales, pour la durée de son séjour (article 20). Lorsqu'un logement est mis à disposition par l'employeur ou son intermédiaire, le travailleur saisonnier peut être tenu de payer un loyer qui ne peut pas être excessif par rapport à sa rémunération nette et à la qualité du logement. Le loyer n'est pas automatiquement déduit du salaire du travailleur saisonnier. L'employeur fournit au travailleur saisonnier un contrat de location ou un document équivalent et le logement doit être conforme aux normes générales en vigueur dans l'Etat membre concerné en matière de santé et de sécurité.

LA PROTECTION
DES PERSONNES HANDICAPÉES

L'Union européenne est partie à la **Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées**, et ses Etats membres se sont engagés à la ratifier. La Convention prévoit des normes minimales en matière de protection et de sauvegarde d'un éventail de droits civils, politiques, sociaux et économiques des personnes handicapées. Elle prévoit l'obligation de promouvoir l'accessibilité au logement (articles 9(1)(a) et 3(f)). Des mesures appropriées doivent être prises pour que les logements soient aménagés de manière appropriée (article 5(3)).

LA CONNAISSANCE DES ENJEUX
SOCIAUX : STATISTIQUES DE L'UNION
EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE
REVENUS ET DE CONDITIONS DE VIE

L'Union européenne a arrêté un cadre commun relatif à la production systématique de statistiques communautaires sur les revenus et les conditions de vie (EUSILC). Cet instrument comprend des données transversales et longitudinales, comparables et actualisées, sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale au niveau national et au niveau européen. L'objectif est de comprendre la réalité sociale de l'Europe et d'exercer une influence sur les politiques sociales au sein de l'Union. La réglementation instituant le système EUSILC (n° 1177/2003) impose la collecte de données sur le logement : statut d'occupation, difficultés de paiement, qualité du logement, emplacement et accès aux services, facteurs d'inégalités, etc.

2. LE LOGEMENT COMME BIEN MARCHAND

3

Loi n°2014-1662
d'adaptation de la
législation française
au droit de l'Union
européenne en
matière économique
et financière.

LA PROTECTION DES CONSOUMMATEURS

La Directive européenne 2014/17/UE sur les contrats de crédit immobiliers à usage résidentiel vise à développer un marché du crédit plus performant et transparent, fort de l'expérience de la crise financière, en cherchant notamment à responsabiliser consommateurs et professionnels. Elle fixe donc un cadre commun qui porte, entre autres, sur :

- l'information et le conseil,
- l'obligation d'évaluer la solvabilité des consommateurs avant de leur accorder un crédit, avec une évaluation fiable de leurs biens immobiliers,
- certaines exigences prudentielles et de surveillance applicables aux professionnels (intermédiaires de crédits et prêteurs autres que les établissements de crédit).

Encas d'incident de paiement, l'article 28 demande aux États membres d'adopter des mesures qui encouragent « les prêteurs à faire preuve d'une tolérance raisonnable avant d'engager une procédure de saisie » du logement, et, dans les cas où la vente du bien saisi a une incidence sur le montant de la dette, qu'ils permettent que le meilleur prix soit obtenu. Ils sont également autorisés à plafonner les frais d'impayés imposés par le professionnel au consommateur.

En France, l'article 14 de la loi du 30 septembre 2014³ prévoit la transposition prochaine de cette Directive, ainsi que de la Directive 2013/11/UE du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation selon des procédures qui n'en restent pas moins indépendantes, impartiales, transparentes, efficaces, rapides et équitables.

La directive relative aux clauses abusives dans les contrats conclus avec des consommateurs (93/13/CEE) est également pertinente en matière de logement, ainsi que la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs, dès lors que les contrats portent sur des biens immobiliers résidentiels et sont conclus entre un professionnel et un particulier.

RÈGLES DE CONCURRENCE

Le Traité (article 107 TFUE) interdit les aides d'État sauf en cas de raisons économiques spécifiques. La Commission est chargée de contrôler la conformité de ces aides au droit de l'Union. Le logement social, en tant que service d'intérêt économique général (SIEG), est exempt de l'obligation de notification des aides d'État à la Commission (§ 11 de la Décision de la Commission C(2011) 9380). Les États membres conservent un large pouvoir discrétionnaire dans la définition du SIEG. La Commission vérifie toutefois qu'il n'y ait pas d'erreurs manifestes. Le logement social est défini comme étant destiné aux « personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché ».

Il est clair que l'exemption ou non pour le logement social de l'obligation de notification a des implications importantes sur les efforts des États membres en vue de promouvoir le droit au logement. Mais l'approche de la Commission de la mission d'intérêt général du logement social a fait l'objet de controverses dans plusieurs cas récents. Les acteurs ont fortement critiqué la Commission

4

« Le principe de subsidiarité vise à déterminer le niveau d'intervention le plus pertinent dans les domaines de compétences partagées entre l'UE et les États membres. Il peut s'agir d'une action à l'échelon européen, national ou local. Dans tous les cas, l'UE ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres », Eurlax, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISER:Vai0017>.

5

Sur la situation économique des États selon le standard de l'UE. Et les programmes de réformes par pays : http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_fr.htm.

pour son interprétation trop contraignante et trop étroite qui empiète sur le principe de subsidiarité⁴. La législation européenne en matière de marchés publics a également un impact sur les organismes de logement social et les services sociaux travaillant avec des personnes qui ont besoin d'un logement et financés par les pouvoirs publics. La directive 2014/24/UE, récemment révisée, reconnaît les spécificités liées aux services sociaux et donne davantage de souplesse, en leur permettant d'être sélectionnés sur des critères qualitatifs, et non seulement financiers, dans les procédures d'appel d'offre. La législation sur les marchés publics en lien avec ce que l'on appelle la « coopération public-public » est importante pour le logement social.

LA FISCALITÉ

La TVA s'applique à l'achat et à la vente de biens et services de consommation, dont le logement.

La directive TVA (2006/112/CE) définit les règles générales en matière de TVA applicables au sein de l'UE et donne aux gouvernements nationaux la liberté de fixer leurs propres taux dans ce cadre. Les États membres doivent appliquer un taux standard pour tous les biens et services. Ils peuvent choisir d'appliquer un ou deux taux réduits à des biens ou services spécifiques dont la liste figure dans l'annexe III de la directive. Parmi ces biens et services, on compte « la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale ».

LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Face à la crise financière et économique, l'Union européenne a adopté six nouveaux textes législatifs en 2011 (ce que l'on appelle le « Six Pack »,

composé de 5 règlements et d'une directive) pour renforcer la gouvernance économique dans la zone euro et le rôle de l'Union en matière de politique économique des États membres, sur la base de l'article 121.6 du Traité. Les États membres doivent maintenir leur déficit budgétaire en dessous de 3% du PIB et leur dette publique en dessous de 60% du PIB (ou sur une trajectoire s'approchant de cette valeur à un rythme satisfaisant).

Les États membres actuellement en déséquilibre économique⁵ font l'objet d'un mécanisme de surveillance pouvant mener à des sanctions dans le cadre d'une procédure de déséquilibre excessif. Les variations de prix des logements et l'endettement des ménages sont deux des onze indicateurs utilisés pour identifier les déséquilibres macroéconomiques. La Commission contrôle, formule des recommandations et pourrait même sanctionner les États membres sur la base, notamment, de ses conclusions sur le fonctionnement de leur marché du logement et autres risques macroéconomiques associés.

A ce titre, la France fait actuellement l'objet d'une procédure de déficit excessif, qu'elle doit réduire d'ici 2017. Le logement prend place dans les deux programmes nationaux de réforme et de stabilité français présentés à l'Union cet été : la construction de logements neufs intermédiaires et sociaux, la libération du foncier et l'efficacité énergétique des bâtiments pour investir et soutenir l'innovation, ainsi que la modération des dépenses en matière d'aide au logement.

3. LA CONSTRUCTION ET LES SERVICES TECHNIQUES LIÉS AU LOGEMENT

LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

L'UE s'est donné comme objectif de réduire de 20 % sa consommation annuelle primaire en énergie d'ici à 2020. Cette législation de l'UE en matière d'efficacité énergétique a un impact sur la production, l'entretien et la consommation de logements.

La directive relative à l'efficacité énergétique 2012/27/UE impose par exemple aux Etats membres de respecter certains objectifs d'économie d'énergie entre 2014 et 2020 pour les bâtiments publics, qui doivent « jouer un rôle exemplaire » (article 5 : 3 % au moins des bâtiments appartenant au gouvernement central doivent être rénovés chaque année). Les organismes publics, dont ceux en charge des logements sociaux, doivent adopter des mesures spécifiques d'efficacité énergétique (article 5 (7)). La directive stipule en outre que les Etats membres peuvent inclure des exigences d'efficacité énergétique ayant une finalité sociale dans les obligations qu'ils imposent, et notamment que la priorité soit donnée aux ménages en situation de précarité énergétique ou dans les logements sociaux (article 7, (7) (a)).

La directive sur la performance énergétique des bâtiments (2010/31/UE) détaille un large éventail d'exigences et d'objectifs minimaux de performance énergétique pour les nouveaux bâtiments, la rénovation, la certification en matière de performance énergétique, etc.

LES PRODUITS DE CONSTRUCTION

La politique de normalisation de l'UE vise, entre autres, à soutenir la concurrence, à garantir l'interopérabilité des produits et services au sein du marché unique et à en améliorer la sécurité. De nombreuses normes européennes ont été établies pour les produits de construction et ont un impact sur la production et la rénovation des logements, y compris sur les coûts associés, en termes de sécurité et d'environnement. Les normes sont couvertes par la Directive « Produits de construction » (89/106/CEE) et le Règlement n° 305/2011.

4. LE SOUTIEN PUBLIC EUROPÉEN AU SECTEUR DU LOGEMENT

LE FONDS STRUCTUREL ET D'INVESTISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Les règlements qui régissent les fonds européens pour le développement économique donnent la possibilité aux Etats membres de mobiliser ces fonds pour investir et lutter contre l'exclusion au logement. Les fonds structurels concernés sont le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Le budget du FEDER pour 2014-2020 s'élève à 185 milliards d'euros. Le règlement 1301/2013 établit les priorités du Fonds. Parmi celles qui concernent l'exclusion au logement, on peut citer : « la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté et la discrimination », notamment en investissant dans des « infrastructures sociales » (article 5 (9) (a)) ; « un soutien à la revitalisation physique, économique et sociale des communautés défavorisées en zones urbaines et rurales » (article 5 (9) (b)) ; en soutien à l'efficacité énergétique, la gestion intelligente de l'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables dans les infrastructures publiques, y compris dans les bâtiments publics, et dans le secteur du logement (article 5 (4) (c)) et, plus largement, le développement urbain durable (article 7).

Les infrastructures de logement ne sont pas directement éligibles au FSE. Toutefois, dans chaque Etat membre, 20 % au moins du Fonds doit être destiné à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté (règlement n° 1304/2013, article 4), qui peut comprendre des mesures pour promouvoir l'inclusion des personnes en situation d'exclusion au logement et sans abri.

Le FAEDER permet également de traiter la question de l'exclusion au logement dans les zones rurales, via par exemple des investissements dans des structures de petite échelle et la promotion de l'inclusion sociale et de la réduction de la pauvreté (règlement n° 1305/2013).

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) a pour objectif de combler le déficit actuel d'investissements dans l'Union européenne (UE) en mobilisant des financements publics et privés (315 milliards sur les trois prochaines années), en coordination avec la Banque centrale européenne. Ces financements incluent des projets d'intérêt commun dans le domaine du développement urbain, rural et social. Le règlement 2015/1017 (article 9 (g)) prévoit un « meilleur accès » aux financements pour les entreprises opérant dans l'économie sociale et aux organisations à but non lucratif.

LE FONDS EUROPÉEN D'AIDE AUX PLUS DÉMUNIS (FEAD)

Ce fonds aide les Etats membres à fournir de la nourriture ou à apporter une aide matérielle de base aux plus démunis. Le FEAD représentera 3,8 milliards d'euros sur la période 2014 à 2020. Les personnes sans domicile peuvent être soutenues par le biais du FEAD. Il est précisé dans le préambule au règlement du FEAD (223/2014) que ce dernier « devrait atténuer les formes d'extrême pauvreté ayant la plus forte incidence en matière d'exclusion sociale, telles que l'absence de domicile, la pauvreté des enfants et la privation alimentaire ».

5. SYNTHÈSE DES TEXTES DE L'UNION EUROPÉENNE IMPACTANT LE LOGEMENT

CADRE COMMUNAUTAIRE

- # Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2012/C 326/02) du 26 octobre 2012
- # Convention relative aux droits des personnes handicapées de l'ONU (CDPH), adoptée le 13 décembre 2006
- # Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2012/C 326/01) du 26 octobre 2012
- # Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007

ACTES LÉGISLATIFS

- # Directive 89/106/CEE du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction
- # Directive 93/13/CEE du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs
- # Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique
- # Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant

à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil

- # Règlement n° 1177/2003 du 16 juin 2003 relatif aux statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC)
- # Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée
- # Directive 2004/113/CE du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services
- # Directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur
- # Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée
- # Directive 2010/31/UE du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments
- # Directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique
- # Règlement n° 305/2011 du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction
- # Règlement n° 492/2011 du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union
- # Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines

entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (2012/21/UE)

- # Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale
- # Règlement n° 1301/2013 du 17 décembre 2013 relatif au FEDER et aux dispositions particulières relatives à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi »
- # Règlement n° 1304/2013 du 17 décembre 2013 relatif au FSE
- # Règlement n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER
- # Directive 2014/17/UE du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel
- # Directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics
- # Directive 2014/36/UE du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier
- # Règlement n° 223/2014 du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis
- # Directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs
- # Règlement n° 2015/1017 du 25 juin 2015 sur le FEIS, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement

VEILLE JURIS- PRUDEN- TIELLE EURO- PEENNE

LÉGENDES



EFFICACE

ÇA
AVANCEPEUT
MIEUX
FAIREINSATIS-
FAISANT

CONSOMMATION



LA RECONNAISSANCE DU DROIT AU LOGEMENT DES CONSOMMATEURS VIA LA CHARTE EUROPÉENNE DES DROITS FONDAMENTAUX (CDF)

CJUE, C-34/13, 10 SEPTEMBRE 2014 / CJUE, C539/14, 16 JUILLET 2015

Une dame a conclu un crédit à la consommation de 10 000 €, garanti par sa maison familiale. Elle saisit le juge slovaque pour l'annuler, ainsi que le contrat de garantie qui l'accompagne, en invoquant le caractère abusif d'un certain nombre de clauses, notamment celle permettant la saisie de sa maison sans contrôle préalable du juge.

Les voies de recours sont cependant jugées suffisantes par la Cour car elles permettent au juge d'interdire la poursuite de la vente aux enchères du bien saisi et donc de **protéger la consommatrice contre la perte induite de son logement** (sachant qu'une compensation financière ultérieure n'aurait pas suffi).

C'est l'occasion pour la Cour de souligner que la sanction du non remboursement d'un prêt doit être proportionnée et qu'il convient alors d'attacher une attention particulière aux situations dans lesquelles le bien servant de garantie est le logement familial du consommateur. Elle reconnaît alors explicitement le droit au logement comme un droit fondamental de l'Union européenne, garanti par l'article 7 de la CDF, que les juges nationaux doivent prendre en considération dans la mise en œuvre de la directive en question (§65) - *a fortiori*, par les Etats dans leur réglementation.

L'article 7 de la CDF protège la vie privée et familiale, et ainsi le domicile et sa perte. La Cour de justice s'aligne ici sur la jurisprudence abondante de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) qui, tout en sa gardant bien de parler de « droit au » logement, ne considère pas moins que **la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile**¹.

Par ailleurs, dans l'affaire Sanchez Morcillo et Abril Garcia, la Cour considère que le système procédural de saisie hypothécaire espagnol « n'expose plus le consommateur au risque de perte définitive et irréversible de son logement lors d'une vente forcée avant même qu'un tribunal ait pu apprécier le caractère abusif d'une clause contractuelle » (§47). Ce dernier a été modifié par l'Etat espagnol suite à son arrêt Aziz (C-415/11) du 14 mars 2013. Dans cette affaire, la CJUE précise sa lecture de l'article 34 de la CFD, qui à ses yeux ne garantit pas un droit « au logement », mais « le droit à une aide au logement » dans le cadre des politiques sociales fondées sur l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

1

Elle a pu le rappeler dans l'affaire Winterstein et autres c. France, n° 27013/07, arrêt du 17 octobre 2013, définitif le 17 janvier 2014, à propos de l'expulsion sans relogement de gens du voyage des terrains sur lesquels ils étaient établis de longue date.

2

CJUE, Communiqué de presse n°140/14.



L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS AVANT TOUTE AUGMENTATION DE PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ OU DU GAZ²

CJUE, C-359/11 ET 400/11, 23 OCTOBRE 2014

Les directives « électricité » 2003/54 et « gaz » 2003/55 obligent les Etats à garantir un niveau de protection élevé des consommateurs concernant, notamment, la transparence des conditions

d'abonnement. Leur objectif est d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité et du gaz et de garantir la sécurité d'un approvisionnement stable dans l'Union, sachant que « l'accès au réseau non discriminatoire, transparent et disponible au juste prix est nécessaire au bon fonctionnement de la concurrence ». **Les Etats doivent donc garantir une protection adéquate des consommateurs, en particulier vulnérables.**

Dans cette affaire, des clients allemands se plaignent d'augmentations de prix excessives et fondées sur des clauses illégales, de la part de leur fournisseur « de dernier recours ». La Cour juge qu'en permettant à ce dernier d'augmenter unilatéralement les prix d'électricité et de gaz sans information en temps utile du consommateur, la législation allemande n'est pas conforme au droit de l'Union.

L'Allemagne demande à la Cour de limiter les effets rétroactifs de son arrêt pour en restreindre au maximum les conséquences financières potentielles. La Cour refuse en considérant qu'il n'a pas été démontré que sa décision bouleverserait rétroactivement l'ensemble du secteur de la fourniture d'électricité et du gaz en Allemagne.

AIDES D'ÉTAT



L'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DU LOGEMENT SOCIAL AUX PAYS-BAS

TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE (TUE), T-202/10, 13 MAI 2015

En 2002, les Pays-Bas notifient à la Commission européenne leur système d'aides d'Etat en faveur des wocos (« *woningcorporaties* »). Ces sociétés de logement à but non lucratif ont pour mission d'acquérir, construire et mettre en location des logements essentiellement destinés à des « personnes défavorisées et groupes socialement désavantagés » et, parallèlement, de construire et gérer des logements à des loyers plus élevés.

Trois ans plus tard, la Commission fait part de ses doutes sur la compatibilité de ces aides avec le marché commun dans la mesure, notamment, où la mission de service public des wocos n'était pas suffisamment ciblée sur des personnes défavorisées. Elle propose des « mesures utiles » aux Pays-Bas. En 2007, le secteur privé - via l'Association des investisseurs institutionnels - cherche à peser sur les négociations, en déposant une plainte auprès de la Commission concernant les aides accordées aux wocos. En 2009, les Pays-Bas proposent une modification de leur système, sur la base des préconisations de la Commission. Cette dernière prend acte de ces engagements, puis valide le régime hollandais en 2010.

La procédure aboutit à une réforme significative du système d'attribution des logements sociaux au Pays-Bas en fixant un plafond de revenus unique de 33 000 euros opposable aux candidats, indépendamment de la taille du ménage. Les engagements portent aussi sur la vente d'une

partie du parc de logements sociaux - considéré en « surcapacité excessive et structurelle » - aux conditions du marché.

Cinq sociétés de logement contestent l'abandon par les Pays-Bas de la conception universaliste du logement social, qui prévalait jusqu'ici, et **demandent des explications**. En dépit de l'importance d'une définition européenne du logement social et de la contribution que peuvent y apporter les magistrats³, le Tribunal de l'UE se déclare incompétent : la réforme émane d'une décision hollandaise, et la contestation ne porte pas sur une décision impérative de la Commission (les mesures utiles ont seulement été préconisées par la Commission). **La question du degré d'indépendance des Etats membres face aux préconisations de la Commission européenne dans la procédure de déclaration des aides d'Etat** pose donc aussi question, surtout lorsque la Commission aborde des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence (comme le logement).

Pour rappel, l'UNPI a déposé le 5 mai 2012 une plainte auprès de la Commission européenne pour contester les aides dont bénéficie le secteur du logement social en France. La Commission enquête donc, en ce moment, sur le cas français qui porte toutefois une vision, certes généraliste, mais non universaliste du logement social, en ciblant ses bénéficiaires de manière plus circonscrite au moyen de plafonds de ressources et en principe d'une priorité accordée aux personnes défavorisées.



L'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DU LOGEMENT SOCIAL FRANÇAIS ULTRA-MARIN

COMMISSION EUROPÉENNE, DÉCISION C(2014) 9316 DU 10 SEPTEMBRE 2014

Jusqu'à cette décision de la Commission européenne, le logement social en outre-mer français ne relevait pas du régime des SIEG, contrairement à celui de la Métropole. En cause, un financement particulier trouvant ses trois principales sources dans la Ligne budgétaire unique (subvention), les prêts de la CDC et l'aide fiscale (défiscalisation et crédit d'impôt). Le gouvernement a donc notifié ce financement public au titre des aides d'Etat à l'investissement productif, incluses dans les aides d'Etat à finalité régionale (AFR), destinées à compenser les surcoûts liés aux handicaps intrinsèques aux régions ultramarines pour la construction de logements. Or, dans ce cadre, « l'intensité de l'aide » est plafonnée.

En juillet 2014, l'USH alerte le ministère de l'Outre-mer sur les difficultés d'équilibre des opérations liées à des crédits nationaux bien inférieurs aux besoins, aggravées par la baisse venant de l'Europe du taux d'intensité des AFR (ramené de 50 à 45 % au second semestre 2014). Plus de 2 500 logements ont ainsi vu leur financement bloqué et le volume de logements financés en 2014 aurait de ce fait chuté⁴. « Le plan logement pour l'outre-mer » présenté en 7 points en septembre 2014 mentionnait notamment l'engagement de l'Etat à rechercher le placement sous « SIEG » du logement social afin d'obtenir le déplafonnement des aides accordées à ce secteur.

La démarche a été engagée en juillet 2014 par l'Etat français. Dans sa décision, **la Commission accepte de faire passer les aides fiscales au bénéfice des organismes de logement social outre-mer sous le régime de la compensation de service public (SIEG)**, sous réserve de vérification régulière qu'il n'y ait pas de « surcompensation » des projets, en recevant plus d'aides que nécessaire.

³ SIEG de logement social : le tribunal de l'UE botte en touche dans l'affaire T202/10, USH, Laurent Gekhière, 10 juin 2015.

⁴ Le logement social en outre-mer : contexte, enjeux et perspectives, USH, Avril 2015.

5

Directive 2006/112/
CE du 28 novembre
2006 relative au
système commun de
TVA, modifiée par la
directive 2009/47/CE
du 5 mai 2009.

Quant à l'aide fiscale délivrée aux investisseurs privés outre-mer, la Commission conclut à sa **comptabilité avec le marché intérieur**, après avoir procédé à un contrôle poussé :

- L'aide contribue à la réalisation d'un objectif commun : augmenter le nombre de logements sociaux dans les DOM, alors qu'une proportion importante de ménages y est éligible (environ 80 %) et que l'USH estime à 90 000 le déficit de logements sociaux sur l'ensemble de l'outre-mer.
- Elle est nécessaire pour pallier aux défaillances du marché et a un effet incitatif : les contraintes pour construire des logements sociaux outre-mer sont multiples (éloignement, insalubrité, climat, topographie, risques, rareté du foncier) et dissuadent l'investissement sans contrepartie ; l'aide a permis d'augmenter de 53 % le nombre de logements sociaux entre 2009 et 2012 et de 115 % le nombre de logements locatifs très sociaux, selon la France, démontrant son effet accélérateur sur la production et son effet levier sur les financements connexes.
- Ces éléments démontrent qu'elle est appropriée, en générant le moins de distorsion de concurrence ; la commission souligne la « synergie entre les différents types de financement », gage de cohérence de la mesure avec la politique globale adoptée par les autorités françaises.
- Elle est proportionnelle, en comblant l'écart de financement nécessaire sans générer d'avantages injustifiés : l'avantage fiscal est plafonné et les investisseurs conservent la charge de certains risques (non-réalisation du projet ou impayés de loyer).

Ainsi, le plan de relance 2015-2020 du logement dans les outre-mer, présenté en mars 2015 par le gouvernement français, qui prévoit la construction ou la réhabilitation de 10 000 logements par an, porte l'engagement d'inscrire tous les dispositifs de financement du logement social sous le régime SIEG, d'en valider les modalités de mise en œuvre et de débloquer immédiatement les dossiers.



L'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE (TVA)

CJUE, C-161/14, COMMISSION C. ROYAUME-UNI, 4 JUIN 2015

Le Royaume-Uni a décidé d'appliquer un taux de TVA réduit aux « matériaux économes en énergie » destinés à être installés dans des logements. La Commission européenne engage un recours en manquement considérant que cette mesure ne respecte pas la « directive TVA »⁵.

La Cour de justice donne raison à la Commission : le Royaume-Uni ne respecte pas l'obligation de poursuivre **un intérêt exclusivement, ou principalement, social**. Si une « politique d'amélioration des logements est susceptible de produire des effets sociaux », le taux réduit de TVA est néanmoins ouvert à tous les logements, sans considération des personnes qui les occupent eu égard à leur revenus, à leur âge ou d'autres critères permettant de favoriser les plus en difficultés pour satisfaire leurs besoins énergétiques.

DROITS DES ÉTRANGERS



LA PRISE EN CHARGE DU LOGEMENT DES TRAVAILLEURS DÉTACHÉS⁶

CJUE, C-396/13, 12 FÉVRIER 2015

Une société polonaise dispose d'une succursale en Finlande. Elle embauche 186 Polonais qu'elle détache auprès de sa succursale pour exécuter des travaux d'électrification d'une centrale nucléaire. La prise en charge de leur hébergement pose question.

Afin d'éviter la concurrence déloyale et protéger les travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de services, la directive 96/71 prévoit un socle de règles impératives. Elle impose aux Etats membres de l'UE de veiller à ce que les entreprises appliquent le droit du travail du pays d'accueil, notamment lorsqu'il est plus favorable au salarié, pour déterminer les éléments constitutifs du salaire minimal.

La Cour précise que **la prise en charge du logement des travailleurs détachés ne constitue pas un élément du salaire minimal**. Elle est exclue par l'article 3 de la directive en tant que compensation des dépenses causées par le détachement, peu importe les modalités de cette prise en charge (remboursement ou avance). Même raisonnement pour les bons d'alimentation accordés en vue de compenser le coût de la vie dans le pays de détachement. Une telle prise en compte aurait pour effet de faire baisser d'autant la rémunération du travail du salarié et possiblement sous le seuil minimal.

Les entreprises ont, par ailleurs, le droit de récupérer les frais d'hébergement collectif sur le salaire net des travailleurs détachés. La directrice 2014/67/UE du 15 mai 2014 (relative à l'exécution de la directive de 96/71) demande aux Etats de **veiller à la mise en place de mécanismes permettant de garantir aux travailleurs détachés le remboursement de tout montant excessif** ainsi retenu ou déduit de son salaire. Le montant est jugé excessif en rapport avec le montant net de la rémunération et la qualité de l'hébergement pourvu.

Le décret français n°2015-364 du 30 mars 2015 relatif à la lutte contre les fraudes au détachement des travailleurs et contre le travail illégal (qui vise la directive 2014/67/UE) prévoit en outre **une obligation de vigilance et la responsabilité des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre vis-à-vis de leurs sous-traitants ou cocontractants quant aux conditions d'hébergement collectif des salariés détachés**. Cette obligation découle de l'infraction pénale consistant à soumettre des personnes vulnérables ou en état de dépendance à des conditions de travail et d'hébergement collectif incompatibles avec la dignité humaine. L'obligation consiste à contrôler que les locaux ou installations ne sont pas manifestement vétustes, leur salubrité, leur taille et leur nombre.

Ce constat fait, maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre doivent demander la régularisation des conditions d'hébergement. A défaut, ils sont tenus de prendre à leur charge et sans délai l'hébergement des salariés dans des locaux aménagés conformément à des exigences minimales spécifiques prévues aux articles R. 4228-26 à -37 du code du travail (affectation des locaux, surface, équipements...).

6

CJUE, Communiqué
de presse n°17/15.

**CONDITIONS MINIMALES D'ACCUEIL
DES DEMANDEURS D'ASILE POUR GARANTIR
UN NIVEAU DE VIE DIGNE****CJUE, C-79/13, 27 FÉVRIER 2014**

En octobre 2010, une famille dépose une demande d'asile en Belgique. L'opérateur dédié, Fedasil, l'informe de l'impossibilité de lui proposer une place d'hébergement et la renvoie vers le centre d'action sociale de la ville. Sans proposition, la famille se tourne vers le marché locatif mais, faute de pouvoir régler les loyers, demande une aide financière au centre d'aide sociale. Ce dernier rejette la demande au motif que la famille relève des structures d'accueil spécifiques gérées par Fedasil.

Ce n'est qu'après décision de justice, après un nouveau délai de trois mois, que la famille a pu entrer dans un centre d'accueil des demandeurs d'asile. A l'occasion d'un recours en indemnisation, le juge belge constate qu'aucune disposition nationale ne permet de **garantir l'accueil des demandeurs d'asile dans un délai raisonnable** lorsque Fedasil fait défaut et que le montant de l'aide sociale perçue dans ce cas ne permet pas de garantir un hébergement.

La Cour considère que, lorsqu'un Etat membre a opté pour la fourniture de conditions matérielles d'accueil sous la forme d'une allocation financière, elle doit être :

- délivrée dès l'introduction de la demande d'asile,
- d'un montant suffisant pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé,
- assurer la subsistance du demandeur et de sa famille.

Il s'agit notamment, pour les Etats, de **veiller à ce que les demandeurs d'asile puisse disposer d'un hébergement qui tienne compte de leurs besoins particuliers et de leur intérêt**, comme la préservation de l'unité familiale par exemple. **La saturation des réseaux d'accueil spécifiques ne peut justifier une quelconque dérogation** au respect de ces normes. Le droit européen ne s'oppose pas au renvoi des demandeurs d'asile vers des organismes relevant du système d'accueil généraliste. **Le cas échéant, la solution peut être trouvée sur le marché privé de la location.**

CEDH, T. C. SUISSE, N° 29217/12, 4 NOVEMBRE 2014

Huit demandeurs d'asile afghans se plaignent de la décision prise par la Suisse de les renvoyer vers l'Italie alors qu'ils risquent de s'y retrouver sans hébergement ou hébergés dans des conditions contraires à la dignité humaine, en raison des défaillances systémiques dont pâtit le dispositif d'accueil italien.

En effet, en application du règlement de Dublin, c'est en principe le pays dans lequel une demande d'asile a été déposée qui reste responsable de son examen et des obligations minimales d'accueil qui en découlent, même si les personnes ont continué à se déplacer au sein de l'Europe. Sauf à ce qu'un autre pays se sente investi ou que le pays responsable ne remplisse pas ses obligations au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme. La Suisse n'est pas un Etat membre de l'Union européenne, mais adhère au règlement de Dublin.

Selon la jurisprudence de la Cour, **le transfert peut poser problème dès lors qu'il présente un risque réel et sérieux de traitements inhumains et dégradants** (interdits par l'article 3 de la Convention), la situation devant présenter un minimum de gravité. Dans ce cas, la présomption que les Etats d'accueil respectent les droits fondamentaux des demandeurs d'asile peut être renversée. La Cour rappelle que les demandeurs d'asile représentent un groupe particulièrement défavorisé et vulnérable, ayant besoin d'une protection spéciale. Ils doivent à ce titre faire l'objet d'une attention particulière.

La responsabilité d'un Etat peut être engagée au titre de l'article 3, lorsque le demandeur d'asile est « *totalelement dépendant de l'aide publique et confronté à l'indifférence des autorités alors qu'il se trouve en situation de privation ou de manque à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine. (...) la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant [étant] déterminante et [prédominante] sur la qualité d'étranger en séjour illégal* »⁷.

La Cour examine alors le **contexte italien** et relève qu'avec un nombre de réfugiés atteignant 64 000 en 2012, **le nombre de places d'hébergement spécialisé et généraliste est nettement inférieur aux besoins** (les chiffres sont discutés, mais s'élèveraient à 12 800 places en Centre d'hébergement pour demandeur d'asile et 1 700 places d'hébergement social à Rome et à Milan). Les listes d'attente sont longues de milliers de personnes, la durée de l'accueil est limitée à 6 mois et seulement 6 % des personnes admises parviendraient à s'intégrer professionnellement. Si le gouvernement avance un plan 2014/2016 de renforcement de ses capacités pour porter le nombre de places à 16 000 (1 230 auraient déjà été affectées), la disproportion reste « *flagrante* » entre le nombre de demandes d'asile présentées en 2013 (14 184) et le nombre de places existantes (9 630). Pour la Cour, l'Italie n'est pas en mesure « *d'absorber, si ce n'est la totalité, au moins une part prépondérante de la demande d'hébergement* ».

Par ailleurs, plusieurs rapports internationaux et européens font état de cas de violence et d'insalubrité dans certains centres d'accueil et d'inquiétudes particulières quant à la préservation de l'unité familiale, l'assistance juridique, les soins, les délais d'identification des personnes vulnérables... La Cour conclut qu'il existe de sérieux doutes quant aux capacités du système d'accueil italien de respecter les droits fondamentaux des personnes et familles qui y sollicitent l'asile.

Or, **il revient à la Suisse de s'assurer auprès de l'Italie que les requérants y seront accueillis dans des centres d'hébergement adaptés aux familles**. Une simple déclaration d'intention de l'Italie ne suffit pas. La Suisse doit disposer d'informations précises et fiables sur la structure d'accueil, les conditions matérielles d'hébergement et la préservation de l'unité familiale.

Ainsi, tous les pays adhérant au règlement de Dublin, et dans lesquels les demandeurs d'asile se déplacent, participent à les accueillir dignement, quitte à suppléer les défaillances des autres lorsqu'ils présentent un risque sérieux d'atteinte à la dignité humaine.

A noter que la Cour prend en compte le positionnement des juridictions nationales européennes. Elle relève que les tribunaux allemands s'étaient déjà opposés pour les mêmes raisons au retour de demandeurs d'asile vers l'Italie dans le cadre du règlement de Dublin, et que la Cour suprême du Royaume-Uni exige l'examen au cas par cas du risque auquel un retour en Italie les expose.

⁷ Budina c. Russie, n° 45603/05, 18 juin 2009 et Popov c. France, n° 39472/07 et 3947407/07, § 91, 19 janvier 2012.

CEDH, V.M. ET AUTRES C. BELGIQUE, N° 60125/11, 7 JUILLET 2015

Une famille Serbe d'origine rom demandant l'asile, avec ses 5 enfants, se plaint des conditions d'accueil contraires à la dignité humaine qu'elle subit en Belgique. Elle invoque l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme protégeant des traitements inhumains et dégradants.

La famille avait décidé de quitter la Serbie en raison des discriminations et des mauvais traitements qu'elle subissait l'empêchant d'accéder au travail, aux soins, à l'école... La fille aînée est handicapée moteur et cérébrale et souffre de crises d'épilepsie. Tous partent au Kosovo, puis en France où ils déposent une demande d'asile, finalement rejetée. Sans attendre la décision, vu la précarité des conditions d'accueil en France qui ne leur permet pas de subvenir à ses besoins vitaux, la famille retourne au Kosovo puis en Serbie. Sa situation n'ayant pas changé, elle se rend en Belgique où elle sollicite une nouvelle fois l'asile.

La Belgique déclare ne pas disposer de preuves que la famille ait quitté la France plus de trois mois (condition pour que la Belgique soit obligée d'examiner leur demande d'asile) et décide d'y renvoyer la famille. La France, après quelques échanges, accepte de les accueillir, mais la famille refuse fermement d'y retourner par crainte de se retrouver dans une situation d'extrême précarité. L'assistante sociale belge avait recueilli ce témoignage : ils n'avaient en France aucun moyen de subsistance, un abri de nuit qu'ils devaient quitter la journée, les laissant à la rue dès 7 heures du matin avec les enfants, une poussette faisait office de chaise roulante pour la petite fille handicapée, sans suivi médical d'aucune sorte, pas d'assistante sociale, pas d'avocat, pas d'interprète, ne sachant pas ce qu'ils devaient faire ni ce qu'ils attendaient.

Si les conditions françaises d'accueil des demandeurs d'asile sont mises en cause dans cette affaire, c'est la responsabilité de l'Etat belge qui est engagée. Après avoir vu rejetée sa demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales au nom de leur fille aînée et avoir reçu ordre de quitter le territoire (après un délai prolongé en raison de l'accouchement imminent de la mère), la famille est exclue du centre d'hébergement dans lequel elle séjournait. A Bruxelles, elle est orientée par des associations vers une place publique rassemblant d'autres familles roms sans abri, sans aide pour faire face à leurs besoins les plus élémentaires, tels que se nourrir, se laver et se loger. Après deux nuits en centre de transit, les requérants sont remis à la rue et restent dans une gare pendant plus de trois semaines, jusqu'à ce que leur retour en Serbie soit organisé par une association caritative.

La Cour relève la situation de crise de l'accueil en Belgique, suite à une augmentation importante et exceptionnelle du nombre de demandeurs d'asile et une saturation persistante du réseau d'accueil géré par Fedasil. La consigne a d'ailleurs été donnée de ne plus accueillir les étrangers en séjour illégal. Elle fut appliquée sauf en cas de condamnation par les tribunaux ou en cas d'intervention des médiateurs fédéraux. La même instruction fut donnée aux services sociaux pour l'accueil généraliste.

En cas de recours, la justice semble apporter une protection incertaine. La jurisprudence belge hésite sur la désignation du responsable de l'accueil (Fedasil ou services sociaux). Les tribunaux peuvent mettre plus de 10 jours pour rendre une ordonnance, en urgence pourtant. Et, quoiqu'il en soit, la jurisprudence est hétéroclite sur la reconnaissance d'un droit à être hébergées pour

les familles en séjour illégal et sous procédure Dublin, l'exécution d'une éventuelle décision de justice favorable pouvant en outre prendre plusieurs semaines.

La Cour observe qu'en 2012 le Comité européen des droits sociaux a constaté la violation par la Belgique de l'article 17 de la Charte sociale européenne qui vise à protéger les enfants : la saturation du réseau d'accueil Fedasil et le refus d'accueillir les familles en séjour irrégulier contraint des familles avec enfants mineurs à vivre à la rue. Le Comité relevait alors une carence persistante de la part du gouvernement belge et les problèmes posés par un accueil inapproprié en hôtel.

La Cour conclut à la violation par l'Etat belge de l'article 3 de la Convention. Malgré la situation exceptionnelle de crise traversée par ce pays dans l'accueil des demandeurs d'asile, les requérants n'en ont pas moins été exposés à des conditions de vie indignes : un dénuement le plus extrême pendant quatre semaines, à la rue, sans ressources ni moyens, sans minimum sanitaire, une situation suscitant sans aucun doute des sentiments de peur, d'anxiété ou d'infériorité propres à conduire au désespoir, sans perspective de voir leur situation s'améliorer.

La Cour mentionne également plusieurs rapports européens sur la Serbie faisant état d'une majorité de la population rom qui continue à vivre dans des camps informels, sans écoles, sans structures médicales, non approvisionnés en eau ou en électricité, non reliés à un réseau d'assainissement, surpeuplés, éloignés des installations et des services de base, victimes d'expulsions forcées sans proposition de logement...

Ces deux dernières décisions prises au titre de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme relative aux traitements inhumains et dégradants ne peuvent laisser la France indifférente au regard des difficultés que rencontrent un certain nombre de demandeurs d'asile - et quasiment tous les déboutés, avec ou sans enfants -, pour survivre en France dans des conditions tout à fait similaires.

8

La directive 2004/38 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres précise que le chômeur involontaire conserve le statut de travailleur pendant au moins 6 mois (art. 7(3)c).

9

Migrants et aide sociale d'urgence : éclairage sur la jurisprudence européenne et internationale récente, Marc Uhry, Housing Right Watch, Septembre 2015.

**CIRCULATION DES CITOYENS EUROPÉENS
INACTIFS DANS L'UNION EUROPÉENNE :
UNE CHARGE DÉRAISONNABLE ?****CJUE, C-333/13, 11 NOVEMBRE 2014 / CJUE, C-67/14, 15 SEPTEMBRE 2015**

Dans la première affaire, la requérante, ressortissante roumaine, conteste le refus du Jobcenter Leipzig de lui octroyer des prestations de subsistance au motif qu'elle ne remplit pas les conditions de séjour requises par l'Etat allemand. Mère d'un enfant, elle ne travaille pas et ne cherche pas d'emploi.

Dans la seconde, une mère et sa fille se plaignent de l'arrêt du versement de leur prestation de base au motif que leur droit au séjour s'est éteint 6 mois après le début d'une période d'inactivité⁸, succédant à une série d'emplois de courte durée.

Ces deux décisions récentes précisent la marge de manœuvre dont disposent les Etats membres de l'Union pour réglementer l'accès aux prestations sociales des citoyens européens⁹, les nuances étant nombreuses selon la nature de la prestation demandée (contributive ou non) et le statut du citoyen (travailleur, chercheur d'emploi ou totalement inactif), au regard de la charge dérai-

10

Pour les détails,
lire « Les citoyens
européens : 10
situations de droits
sociaux et de droit au
séjour », Gisti.

11

CEC c. Pays-Bas,
Réclamation
collective n°90/2013 ;
Feantsa c. Pays-
Bas, Réclamation
collective 86/2012.

sonnable qu'il peut représenter pour l'Etat d'accueil. **La question du droit au séjour des citoyens européens inactifs, qui ne disposent pas de ressources suffisantes propres, est au centre de ces ruptures d'égalité de traitement.**

Le schéma de base étant celui-ci¹⁰ :

- les 3 premiers mois de séjour, les Etats membres ne sont pas obligés d'accorder une prestation d'assistance sociale ;
- entre 3 mois et 5 ans, les personnes économiquement inactives doivent disposer de ressources propres suffisantes, selon une appréciation au cas par cas. La directive cherche à empêcher que ces personnes utilisent le système de protection sociale de l'Etat d'accueil comme moyens d'existence. L'intention d'exercer sa liberté de circulation « dans le seul but de bénéficier de l'aide sociale » est ainsi sanctionnée ;
- à partir de 5 ans de séjour continu et régulier, le citoyen acquiert un droit de séjour permanent ouvrant droit à une égalité de traitement pleine et entière avec les nationaux.

Ces décisions peuvent-elles avoir un impact sur certains droits liés à l'aide sociale, et notamment le droit à l'hébergement. Ce n'est pas le cas si l'aide sociale à l'hébergement n'est encadrée par aucune condition de séjour. Par ailleurs, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Charte sociale européenne s'y opposeraient. Deux décisions récentes rendues par le Comité européen des droits sociaux au sujet des Pays-Bas réaffirment explicitement¹¹ : « *Le Comité observe (...) que le champ d'application de la Charte est plus vaste et exige qu'une assistance sociale d'urgence soit également accordée à ceux qui ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les critères pour bénéficier d'une assistance tel qu'énoncés dans les instruments cités plus haut. La Charte exige, de surcroît, qu'une assistance sociale d'urgence soit accordée, sans aucune condition, aussi aux ressortissants des Etats parties à la Charte qui ne sont pas membres de l'Union. Il estime également que la fourniture de l'aide d'urgence ne peut pas être subordonnée à la volonté des personnes concernées à coopérer dans l'organisation de leur propre expulsion.* »

DISCRIMINATIONS



DISCRIMINATION LIÉE À UNE INSTALLATION DE COMPTEURS ÉLECTRIQUES À UNE HAUTEUR INACCESSIBLE DANS UN QUARTIER DENSÉMENT PEUPLÉ DE ROMS¹²

CJUE, C-83/14, 16 JUILLET 2015

En Bulgarie, une dame qui exploite une épicerie dans un quartier habité essentiellement par des personnes d'origine rom se plaint de l'installation de compteurs électriques par l'entreprise mise en cause à une hauteur de 6 à 7 mètres ne permettant pas le contrôle de sa consommation. Il s'agit pour l'entreprise d'éviter la dégradation des installations et les branchements illicites dans ces quartiers. Tandis que, dans les autres quartiers, l'entreprise place ces compteurs à une hauteur d'1,70 m, le plus souvent dans ou sur la façade des locaux concernés. La requérante estime cette pratique discriminatoire car exclusivement motivée par l'origine ethnique de la majorité des habitants.

Pour déterminer l'existence d'une discrimination, plusieurs circonstances de l'affaire sont prises en considération :

- l'installation des compteurs électriques à de telles hauteurs n'a lieu que dans des quartiers urbains majoritairement peuplés de bulgare d'origine rom ;
- l'entreprise a affirmé à plusieurs reprises, dans d'autres affaires, qu'elle considérait que les dégradations et les branchements illicites étaient principalement le fait de personnes d'origine rom ;
- l'entreprise n'a produit aucune preuve de dégradations ou manipulations de compteurs, se contentant d'affirmer que ceux-ci sont de notoriété publique ;
- la pratique s'impose à tous les habitants du quartier sans distinction, et perdure près de 25 ans après avoir été instaurée.

Le traitement défavorable est reconnu dans **la difficulté, voire l'impossibilité, pour les habitants du quartier de consulter leurs compteurs et par le caractère offensant et stigmatisant de la pratique.**

Le fait que la requérante ne soit pas elle-même d'origine rom ne rend pas sa plainte moins légitime dans la mesure où elle subit également et conjointement ce traitement défavorable et n'exclut pas que cette pratique ait été instituée en considération de l'origine ethnique de la plupart des habitants du quartier.

Pour l'entreprise, il s'agit de protéger les habitants des risques électriques, d'éviter les fraudes et d'assurer la qualité et la sécurité de la distribution d'électricité. Si la Cour considère ces objectifs comme légitimes, la pratique ne lui semble pas justifiée objectivement, l'entreprise n'apportant aucune preuve de dégradations ou branchements illicites actuels (elle se fonde sur des faits passés).

La pratique semble appropriée puisqu'elle permet en effet de lutter efficacement contre les comportements illicites. Mais elle ne semble pas nécessaire, d'autres mesures moins contraignantes permettraient tout autant de résoudre le problème (en l'occurrence, d'autres compagnies ont privilégié d'autres techniques et préservé la hauteur normale des compteurs). Elle semble en outre engendrer des conséquences démesurées pour les habitants.

12

CJUE, Communiqué
de presse n°85/15.

13

A titre d'exemple, les forces de l'ordre françaises sont mises à disposition des particuliers pour faire exécuter les décisions d'expulsion ou d'évacuation.

14

Pour rappel, 59 502 ménages sur toute la France.

15

Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.

DROIT AU TRIBUNAL



VIOLATION PAR LA FRANCE DE L'ARTICLE 6 DE LA CEDH EN N'EXÉCUTANT PAS LES DÉCISIONS DE JUSTICE ENJOIGNANT LE PRÉFET À LOGER LES REQUÉRANTS DANS LE CADRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

CEDH, TH C. FRANCE, N°65829/12, 9 AVRIL 2015

Une femme vivant avec sa fille et son frère dans un logement insalubre a été reconnue prioritaire et devant être relogée en urgence par la commission de médiation de Paris en février 2010. Aucune offre n'ayant été faite par le préfet dans un délai de six mois, la requérante saisit alors le tribunal administratif qui ordonne à l'Etat d'assurer son relogement dans un délai d'un mois, sous astreinte de 700 € par mois de retard, sans succès plus de trois ans et demi plus tard. La Cour est saisie au titre de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme en vertu duquel est reconnu le droit à l'exécution d'une décision de justice comme un aspect du Droit au tribunal.

La Cour considère que les Etats sont seuls compétents pour décider des moyens d'exécution forcée des décisions de justice¹³, à elle d'examiner si elles sont adéquates et suffisantes.

La gouvernement oppose la situation particulièrement délicate du logement en région parisienne : le préfet ne disposerait que d'environ 1 300 logements par an, alors que le nombre de ménages reconnus prioritaires et restant à reloger s'élève à 18 000¹⁴. Pour lui, l'astreinte joue parfaitement son rôle comminatoire - la menace de devoir payer incite l'Etat à agir -, même versée à un fond qui lui appartient, que ce soit le fonds d'aménagement urbain jusqu'en 2011, puis le FNAVDL¹⁵ qui a pour vocation selon lui de permettre de résorber la pénurie de logements sociaux et d'assurer une exécution compétente et effective des décisions de justice relatives au DALO.

La Cour note que le Conseil d'Etat français, dans son avis du 2 juillet 2000, a estimé que le « recours DALO » était tout à fait compatible avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, même si l'astreinte n'est pas versée au requérant. Elle relève également les conclusions d'un rapport parlementaire dans le cadre du contrôle de l'application de la loi DALO, des rapports du Comité de suivi DALO et le bilan 2013 de la DRIHL faisant état de résultats décevants et d'une application très inégale du DALO.

En l'espèce, la décision de justice enjoignant l'Etat à loger la requérante est un jugement définitif et exécutoire, **l'astreinte** a été liquidée et versée par l'Etat, elle n'a pas de fonction compensatoire et n'est pas versée au bénéficiaire du jugement. **Elle ne peut donc compenser de quelque manière l'inexécution de son obligation par l'Etat français.**

La CEDH confirme l'obligation de résultat reconnue par les tribunaux administratifs français dès 2008 : la pénurie de logements disponibles n'est pas une justification valable à la carence des autorités françaises au sens de sa jurisprudence constante aux termes de laquelle un Etat ne peut prétexter du manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas honorer une décision de justice.

Ainsi, en s'abstenant pendant plusieurs années de prendre les mesures nécessaires pour loger la requérante, sa fille et son frère, l'Etat français viole l'article 6 de la Convention. La requérante n'ayant pas demandé à être indemnisée, la Cour ne prononce pas de dommages et intérêts.

LES CHIFFRES CLÉS DU MAL-LOGEMENT EN EUROPE

203 171 221

100 % MÉNAGES DANS L'UNION EUROPÉENNE

22 348 834

11 % MÉNAGES EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF
PLUS DE 40 % DES REVENUS CONSACRÉS AUX DÉPENSES LOGEMENT

35 148 621

17,3 % MÉNAGES DANS
UN LOGEMENT SURPEUPLÉ

10 564 903

5,2 % MÉNAGES EN PRIVATION MATÉRIELLE
SÉVÈRE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

! **NOMBRE INCONNU
SANS-ABRI**

24 177 375

11,9 % MÉNAGES EN GRANDE DIFFICULTÉ
D'ACCÈS AUX TRANSPORTS PUBLICS

6 501 479

3,2 % MÉNAGES EN ARRIÉRÉ
DE LOYER OU DE REMBOURSEMENT
DE CRÉDIT IMMOBILIER

21 942 491

10,8 % MÉNAGES EN DIFFICULTÉ DE
MAINTENIR UNE TEMPÉRATURE
ADÉQUATE DU LOGEMENT

11 174 417

5,5 % MÉNAGES ESTIMENT RISQUER
D'AVOIR À CHANGER DE LOGEMENT
DANS LES 6 PROCHAINS MOIS
À CAUSE DE SON PRIX

%

POURCENTAGE DE
LA POPULATION
EUROPÉENNE

UN MÉNAGE

EST COMPOSÉ DE
L'ENSEMBLE DES
HABITANTS D'UN
MÊME LOGEMENT.
LA POPULATION
EUROPÉENNE EST
DE 508,1 MILLIONS
DE PERSONNES,
POUR 203,2 MILLIONS
DE MÉNAGES, SOIT
EN MOYENNE 2,5
PERSONNES PAR
MÉNAGE, MAIS IL
SERAIT HASARDEUX
D'EXTRAPOLER
LES DIFFICULTÉS
DE LOGEMENT
EN NOMBRE DE
PERSONNES, À
PARTIR DE CETTE
MOYENNE. LES
CHIFFRES NE SONT
PAS ADDITIONNABLES
CAR UN MÊME
MÉNAGE PEUT
ÊTRE CONCERNÉ
PAR PLUSIEURS
DIFFICULTÉS DE
LOGEMENT.

SOURCE : EUROSTAT

Crédits photos du rapport :
Perednianskina, Javi Indy,
Twin Design, Sarah Jane
Taylor (Shutterstock),
Fatykhov (Fotolia)

**PLUSIEURS DIZAINES DE MILLIONS DE PERSONNES
SONT MAL-LOGÉES EN EUROPE.**

Qui sont-elles ? Comment en arrivent-elles là ? Que sait-on des sans-abri ? Que disent le droit européen et sa jurisprudence en matière de droit au logement ?

C'est ce qu'explore ce *Regard sur le mal-logement en Europe*, qui révèle la hausse du nombre de personnes sans domicile dans la plupart des pays, l'impact de la crise sur l'accession à la propriété, les difficultés particulières des pays d'Europe centrale et méditerranéenne, les différences entre pays dans la gestion des expulsions...

Certaines problématiques sont locales et les réponses doivent être locales. Mais certains enjeux s'expriment à l'échelle européenne, certains moyens existent et certaines solutions ne seront trouvées qu'à cette échelle.

Nous pouvons d'abord apprendre de nos différences : savoir comment l'Autriche a réussi à abolir les expulsions locatives, comment l'Ecosse parvient à garantir le droit au logement, comment la Finlande est parvenue à réformer l'hébergement d'urgence pour une beaucoup plus grande efficacité.

Et à partir des problématiques partagées, nous pouvons bâtir les outils communs qui apporteront des solutions : cadre réglementaire, moyens financiers, formation des acteurs, mobilisation des citoyens. Mieux connaître les enjeux, partager la connaissance, c'est une condition nécessaire de la bonne adaptation des outils futurs aux besoins. Voici donc ici, nous l'espérons, la première pierre des solutions à venir ; la contribution européenne à la lutte contre le mal-logement.