



**5^e REGARD SUR
LE MAL-LOGEMENT
EN EUROPE**

2020

Fondation Abbé Pierre - FEANTSA



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

COORDINATION

- # Chloé Serme-Morin
- # Orane Lamas

**ONT CONTRIBUÉ
À SA RÉALISATION**

- # Maria-José Aldanas
- # Mauro Striano
- # Manuel Domergue
- # Ruth Owen
- # Freek Spinnewijn
- # Sarah Coupechoux
- # Anne-Claire Mejean-Vaucher
- # Noria Derdek
- # Florian Huyghe

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

- # Laura Rahman, Ruby Silk, Laurent Mertens et les équipes de la FEANTSA et de la Fondation Abbé Pierre
- # Les membres du Conseil d'Administration de la FEANTSA et son président, les organisations membres de la FEANTSA
- # Les personnes ayant partagé leur expérience lors de visites de terrain :
 - _ à Athènes : Lazaros Petromelidis, Dominika Spyratou (Solidarity Now), Anastasios Yfantis (Mdm Grèce), Panagiotis Tzannetakis et ses collègues (Human Rights 360), Dimitra Arvanitaki (Arsis), Robert Ian Kibet Ouko Babu (MSF Grèce)
 - _ à Milan : Donatella De Vito, Peppe Monetti et leur équipe (Casa della Carita), Chiara Colombo et ses collègues (Caritas Ambrosiana, Servizio Accoglienza Immigrati et Farsi Prossimo ONLUS), Claudio Lurati, Matteo De Gaetano, Silvia et leurs collègues (CASC – Milan), Abele San Giorgio (Opera San Francesco Per i Poveri)
 - _ à Metz : Véronique Etienne et ses collègues de la Boutique Solidarité (Fondation Abbé Pierre Centre Est)
 - _ à Barcelone : Francesco Pasetti et Olatz Ribera (CIDOB)
- # Les personnes interviewées et/ou ayant contribué par questionnaire au rapport : Jean-David Ott (ECRE/AIDA), Anna Sibley (Migreurop), Faustine Masson (Pôle Migrants - DIHAL), Petra Schwaiger (Diakonie), Rolf Jordan (BAGW), Leonie Huijbers (Dutch Institute for Human Rights), Rina Beers (Valente Association), Hazel Williams (NACCOM), Ruth Jacob (Crisis), Jesús Tolmo Garcia, Diego López Carmona et Lola Alcaraz Gómez (Fundación Cepaim), Rian Everdeen (Stichting LOS), Maëlle Lena et ses collègues (FAS), Ghislinde Ceulemans (Agentschap Integratie & Inbrugering), Camille Gutton et ses collègues (Médecins du Monde – Département des opérations France), Birger Blancke (Bico Federatie), les organisations membres de fio.PSD, Martin Enquist Källgren (Stockholms City Mission), Valérie Vadot et Olivier Ghezzani (Armée du Salut), et à toutes les personnes ayant fait lien.
- # Les auteurs des photographies présentes dans ce rapport : Mauro Striano, David Boureau & Chloé Thôme.

TRADUCTION

- # Elizabeth Hayes et Tara Horan

CRÉATION GRAPHIQUE

- # Genaro Studio

JUILLET 2020

REMERCIEMENTS



**5^e REGARD SUR
LE MAL-LOGEMENT
EN EUROPE**

2020



EDITO- RIAL

La publication de cette cinquième édition du Regard sur le Mal-Logement en Europe par la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre s'inscrit dans un contexte européen bouleversé par la pandémie de Covid-19, éclairant d'une lumière nouvelle le creusement des inégalités sociales dans les Etats membres, pourtant entamé depuis longtemps. En première ligne de cette crise sanitaire, les personnes sans domicile, pour qui « rester chez soi » n'est pas une option, et les personnes mal-logées, pour qui les mesures de confinement représentent une souffrance et parfois même un risque.

Lorsque l'isolement au sein du logement et la distanciation sociale sont devenus les premiers remparts de défense contre l'épidémie, la nécessité d'avoir un « chez soi » est apparue au grand jour comme un déterminant essentiel de la santé. Pourtant, l'accès au logement est devenu de plus en plus difficile depuis ces dix dernières années pour des millions de personnes en Europe. Cette inaccessibilité est le résultat d'une augmentation inédite du coût du logement, combinée à des réformes sociales insuffisantes voire rétrogrades, et à la limitation des sécurités locatives. Là où le logement social devrait pallier ces difficultés pour les plus vulnérables, on assiste dans le même temps à des tendances à sa privatisation

sous diverses formes, qui accompagnent un mouvement dangereux vers la financiarisation du logement. La marchandisation du logement désigne le processus selon lequel la valeur économique prend l'ascendant sur la valeur d'utilité du logement. Le droit au logement dépend dès lors de plus en plus de la solvabilité des personnes sur le marché du logement. « Mais la solvabilité est inégalitaire, alors que le besoin d'un lieu de vie est universel »¹. Cette crise sanitaire agit comme un révélateur d'une crise du logement sur laquelle nous n'avons eu de cesse d'alerter les institutions nationales et européennes.

La décennie qui nous précède a été riche en enseignements, en particulier en ce qui concerne la gestion de la crise économique née en 2008 à l'échelle européenne. Les politiques d'austérité post-récession mises en œuvre dans plusieurs pays ont surtout fragilisé les filets de protection sociale : l'exclusion sociale, le mal-logement et la privation de domicile ont gagné du terrain, les données disponibles ayant démontré des augmentations dramatiques des situations de dénuement extrême. Plus parlants encore, l'allongement des périodes de privation de domicile et la diversification des profils des personnes concernées reflètent les dysfonctionnements de nos systèmes de protection. La privation de domicile concerne aujourd'hui tous les

¹ Madden & Marcuse (2016), *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*, p. 51.

âges, avec une part croissante des plus jeunes, tous les genres, avec une part croissante des femmes, et enfin toutes les nationalités, avec une part croissante des personnes en demande d'asile et réfugiées. Ce sont les conditions d'accueil et d'hébergement de ces dernières que nous avons choisi d'analyser dans le présent rapport. Parce qu'elles viennent chercher une protection sur le territoire européen mais y vivent trop souvent dans l'indignité, les conditions de vie de ces personnes illustrent parfaitement l'étiologie des politiques de solidarité, de protection et d'accueil.

Si la financiarisation et la marchandisation des services et biens publics, dans le domaine de la santé comme dans celui de l'action sociale, ont montré leurs limites, l'entrée dans cette nouvelle décennie doit permettre d'avancer vers l'horizon collectif souhaité pour l'Union Européenne, axé sur le respect des droits humains fondamentaux et sur la solidarité. Les renouvellements du Parlement et de la Commission européenne en 2019 ont ouvert des opportunités pour ancrer l'action des instances de l'Union dans une dynamique nouvelle : cela semble se confirmer sur le front de la lutte contre le sans-abrisme. La Commission européenne a en effet annoncé la proposition d'un Plan d'Action du Socle Européen des Droits Sociaux et le Parlement européen a de son côté demandé la mise en œuvre d'un « Cadre européen sur les stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme ». Le présent rapport encourage ces avancées et détaille leur portée et leur possible concrétisation dans trois axes de recommandations à destination de l'Union Européenne et des Etats membres. La programmation budgétaire européenne pour la période de 2021 à 2027 étant en cours de définition par les Etats membres et les régions, cela représente une nouvelle opportunité pour réduire et mettre un terme à la privation

de domicile avec l'aide des subventions et prêts européens, via les Fonds Européens Structurels et d'Investissement et InvestEU.

La précédente édition de ce rapport était axée sur l'accès à l'hébergement d'urgence en Europe. Les services de mise à l'abri sont aujourd'hui en première ligne pour protéger tant bien que mal les personnes laissées à la porte de nos sociétés, mais ils doivent le faire avec des moyens dérisoires, tout en étant souvent inappropriés car non conçus pour fournir la sécurité et la protection d'un « chez soi ». La sortie progressive des mesures de confinement présente le risque de remises à la rue massives de personnes hébergées temporairement en hôtels et en structures temporaires d'urgence. La sortie de cette crise sanitaire pourrait à l'inverse être celle d'une action déterminée contre le mal-logement à l'échelle européenne, en orientant les personnes mises à l'abri vers de véritables logements. Les impératifs de respect de la dignité humaine, gages de la crédibilité du projet social européen, doivent inciter à réunir toutes les instances autour de la table, afin que des solutions dignes, pérennes et adaptées d'accompagnement et de logement, soient envisagées, proposées et mises en œuvre. Les réponses à la crise doivent positionner l'accès à un logement digne, adéquat et abordable comme une priorité absolue sur les agendas européen, nationaux et locaux.

Freek Spinnewijn

Directeur de la FEANTSA

Christophe Robert

Délégué Général de la Fondation Abbé Pierre

SOMMAIRE

CHAP. 1

LES MULTIPLES VISAGES

DE LA PRIVATION DE DOMICILE EN EUROPE 9

CHAP. 2

LES IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE

SUR LES PERSONNES SANS DOMICILE

ET MAL-LOGÉES 19

CHAP. 3

EN EXIL ET SANS DOMICILE :

LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT

DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET

RÉFUGIÉES EN EUROPE 31

Introduction 33

- Droit d'asile : une harmonisation laborieuse à l'échelle européenne ... 34

- Arriver en Europe : un parcours du combattant 35

- Définitions et contours du rapport 36

1. Chercher refuge : les conditions matérielles d'accueil
et d'hébergement inadéquates des demandeurs d'asile 41

A. Des systèmes d'hébergement dédiés dépassés et inadaptés :
l'institutionnalisation de l'hébergement d'urgence
pour les personnes en demande d'asile 46

B. Un accès à des conditions d'hébergement dignes
entravé par les dérives du Règlement Dublin
et par un durcissement de la législation nationale 51

C. Variations dans la prise en charge des vulnérabilités 57

D. L'absence d'options d'hébergement pour
les personnes migrantes en transit 64

2. « Sous protection » mais sans chez soi : les difficultés d'accès au
logement des bénéficiaires de la protection internationale 66

A. Le problème de la transition en matière d'hébergement malgré le changement du statut administratif	67
B. La multiplication des barrières dans l'accès au logement de droit commun des personnes sous protection internationale	73
C. Retours d'expériences de terrain et de bonnes pratiques	78
Conclusion	83

CHAP. 4

INDEX EUROPÉEN DU MAL-LOGEMENT 2020 87

1. Coûts et dépenses liées au logement	91
2. Qualité du logement et qualité de vie : mauvaises conditions de logement en Europe	96
3. Facteurs sociaux aggravant les difficultés de logement	99
4. Les politiques publiques du logement : une priorité pour les européens mais pas pour les administrations publiques	108

Quatre zooms nationaux sur le mal-logement Grèce, Espagne, Danemark, Roumanie	114
--	-----

QUE DOIT FAIRE L'EUROPE ? 132

- Recommandations générales sur la réduction et l'élimination de la privation de domicile	132
- Recommandations spécifiques sur les conditions d'accueil et d'hébergement des personnes réfugiées en Europe	135
- Recommandations spécifiques relatives à la crise sanitaire du Covid-19	138

CHAP. 5

CADRAGES JURIDIQUES RELATIFS AU LOGEMENT 141

1. La législation de l'Union Européenne relative au logement	143
2. Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE)	149
3. Nouveaux développements sur le droit au logement	152

ANNEXES 159

LES CHIFFRES CLÉS DU MAL-LOGEMENT EN EUROPE 184





CHAP. 1

LES MULTIPLES VISAGES DE LA PRIVATION DE DOMICILE EN EUROPE

9

Depuis le premier Regard sur le Mal-Logement en Europe publié en 2015, la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre n'ont cessé de tirer la sonnette d'alarme à propos de l'augmentation inédite de la privation de domicile en Europe. En dix ans dans l'ensemble de l'Union Européenne, les profils des personnes sans domicile ont évolué, passant d'une majorité d'hommes isolés à une variété de profils différents : des familles avec enfants, des familles monoparentales, des femmes, des jeunes, des personnes âgées, des ressortissants étrangers... Par conséquent, si l'accès à un logement digne, adéquat et abordable est un besoin et un droit essentiel à tout être humain, les besoins en matière d'accompagnement se diversifient : un jeune sans-abri de 18 ans originaire d'Afghanistan et demandant l'asile dans un pays de l'Union Européenne n'aura pas les mêmes besoins d'accompagnement qu'une femme seule de 58 ans ayant des problèmes de santé mentale ou qu'une famille avec des enfants en bas âge.

De manière générale, les personnes sans domicile sont en moins bonne santé et ont une espérance de vie réduite par rapport au reste de la population : vivre à la rue tue encore aujourd'hui en Europe. Il n'existe pourtant toujours pas de données européennes comparables sur la privation de domicile. Les personnes concernées sont exclues du logement et donc des données Eurostat, ce qui pose de véritables problèmes d'invisibilisation et de compréhension du phénomène. Les définitions, méthodologies et sources utilisées dans le présent rapport sont multiples. Des données officielles nationales sur la privation de domicile existent dans certains Etats membres mais sont inexistantes dans d'autres, pour lesquels nous privilégions par conséquent l'utilisation de données régionales ou locales. Les méthodologies principales pour la quantification du nombre de personnes sans domicile sont :

- Les enquêtes réalisées à un moment précis, c'est-à-dire le décompte des personnes sans domicile visibles dans les zones urbaines sur un temps donné (une nuit ou plus)
- Les recensements opérés par les prestataires de services (accueils de jours, lieux d'hébergement etc.)
- Les données de prévalence, c'est-à-dire les enquêtes combinant des études passées sur le sans-abrisme et procédant au calcul par extrapolation

Dans la mesure du possible, nous privilégierons ici les données issues des deux premières méthodologies, en raison de leur meilleure fiabilité.

Dans le présent rapport, ce qui définit une personne « sans domicile » est à interpréter selon la typologie européenne ETHOS développée par la FEANTSA. Elle part du principe que le concept de "logement" (ou "home" en anglais)

est composé de trois domaines, dont l'absence pourrait constituer une forme d'exclusion liée au logement. Le fait d'avoir un logement peut être interprété comme : avoir une habitation adéquate qu'une personne et sa famille peuvent posséder exclusivement (domaine physique) ; avoir un lieu de vie privée pour entretenir des relations sociales (domaine social) ; et avoir un titre légal d'occupation (domaine légal). De cette conception du logement sont dérivées quatre formes d'exclusion liée au logement : être sans abri, être sans logement, être en situation de logement précaire, être en situation de logement inadéquat - des situations qui indiquent toutes l'absence d'un logement convenable. Ces catégories conceptuelles sont divisées en 13 catégories opérationnelles qui peuvent être utiles sur le plan de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement¹.

La FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre estiment à 700 000 le nombre de personnes sans domicile dormant à la rue ou en hébergement d'urgence/temporaire sur une nuit dans l'Union Européenne. Il s'agit d'une augmentation de 70% en dix ans. Ces estimations ne sont pas le résultat d'une addition des données du tableau ci-dessous, qui correspondent à des temporalités trop différentes, mais d'une méthodologie mise en place par la FEANTSA en 2009 qui n'utilise que des données d'enquêtes réalisées à un moment précis (sur une nuit ou une semaine), via des méthodologies différentes, dans les pays où elles sont disponibles. Elles sont donc à prendre avec précaution et à considérer dans un contexte d'absence de définitions et méthodologies communes et de manque flagrant d'un cadre statistique uniformisé au niveau européen².

1 La typologie ETHOS est disponible dans plusieurs langues : <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion?bcParent=27>

2 A propos de la nécessité de travailler à un cadre statistique uniformisé sur la privation de domicile, voir OCDE (2020), "Better data and policies to fight homelessness in the OECD", *Policy Brief on Affordable Housing*, OCDE, Paris, disponible sur : <http://oe.cd/homelessness-2020>.

Estimations récentes du nombre de personnes sans-domicile dans les pays européens (non-comparables en termes de méthodologie et de définition de la privation de domicile couverte)

Pays	Nombre de personnes sans-domicile	Année concernée	Méthodologie	Définition	Tendance
Allemagne	337 000	2018	Estimation sur 1 nuit ³	Large mais... (toutes catégories ETHOS light ⁴ , excepté personnes en abri pour victimes de violence domestique et en sortie d'institution)	/
Autriche	21 567	2017	Estimation annuelle ⁵	Partielle (que certaines catégories ETHOS - sans-domicile enregistrés par services)	+ 21,4 % de 2008 à 2017
Belgique	<i>Inconnu au niveau national</i>				
Bruxelles	4 187	2018	Enquête sur 1 nuit ⁶	Large mais... (toutes catégories ETHOS sauf personnes dormant chez des proches/famille)	+ 142,2 % de 2008 à 2018
Danemark	6 431	2019	Recensement sur 1 semaine ⁷	Large (toutes catégories ETHOS)	+ 28,7 % de 2009 à 2019
Espagne	22 938	2012	Estimation sur 1 mois ⁸	Partielle (villes > 20,000 habitants & que certaines catégories ETHOS)	/
Finlande	4 600	2019	Recensement sur 1 nuit ⁹	Large (toutes catégories ETHOS)	- 32 % entre 2015 et 2019
France	143 000	2012	Recensement sur 1 nuit ¹⁰	Partielle (que certaines catégories ETHOS)	+ 50 % de 2001 à 2012
Grèce	<i>Inconnu au niveau national</i>				
Attique	17 720	2015	Estimation annuelle ¹¹	Partielle (que certaines catégories ETHOS)	/
Hongrie	8 568	2019	Recensement sur 1 nuit ¹²	Partielle (que certaines catégories ETHOS)	/
Irlande	10 148	2020	Recensement sur 1 semaine ¹³	Partielle (hébergement d'urgence géré par l'Etat)	+ 211 % de 2014 à 2019
Italie	50 724	2014	Estimation sur 1 mois ¹⁴	Partielle (villes > 250,000 habitants & que certaines catégories ETHOS)	+ 6,5 % de 2011 à 2014

LES MULTIPLES VISAGES DE LA PRIVATION DE DOMICILE EN EUROPE

Pays	Nombre de personnes sans-domicile	Année concernée	Méthodologie	Définition	Tendance
Lettonie	6 877	2017	Estimation annuelle ¹⁵	Partielle (que certaines catégories ETHOS)	/
Lituanie	4 806	2018	Estimation annuelle ¹⁶	Partielle (que certaines catégories ETHOS)	/
Luxembourg	873	2018	Recensement Plan Hiver ¹⁷	Partielle (hébergement plan Hiver)	/
Pays-Bas	39 300	2018	Estimation annuelle ¹⁸	Partielle (toutes catégories ETHOS)	+ 120,8 % de 2009 à 2018
Pologne	30 330	2019	Estimation sur 1 nuit ¹⁹	Partielle (que certaines catégories ETHOS)	/
Portugal	3 396	2018	Estimation sur 4 mois ²⁰	Partielle (que certaines catégories ETHOS)	/
République Tchèque	21 230	2019	Estimation sur 1 semaine ²¹	Partielle (que certaines catégories ETHOS)	/
Roumanie	<i>Inconnu au niveau national</i>				
Royaume-Uni Angleterre	87 410	2019	Recensement sur 1 nuit ²²	Partielle (hébergement temporaire)	+ 72 % de 2011 à 2019
Écosse	36 465	2019	Recensement annuel demandes de statut sans-domicile ²³	Large mais... (demandes statutaires sans-domicile)	+ 3 % de 2018 à 2019
Pays de Galles	11 715	2019	Recensement annuel des personnes reconnues sans-domicile statutaires ²⁴	Large mais... (sans-domicile statutaires)	+ 4 % de 2018 à 2019
Irlande du Nord	18 180	2018	Recensement annuel demandes de statut sans-domicile ²⁵	Large mais... (demandes statutaires sans-domicile)	- 2 % de 2009 à 2018
Slovaquie	23 483	2011	Estimation annuelle ²⁶	Partielle (que certaines catégories ETHOS)	/
Slovénie	4 029	2018	Estimation annuelle ²⁷	Partielle (que certaines catégories ETHOS - sans-domicile enregistrés par services)	+ 67,3 % de 2013 à 2018
Suède	33 300	2017	Recensement sur 1 semaine ²⁸	Large (toutes catégories ETHOS)	+ 8 % de 2011 à 2017

FEANTSA & Fondation Abbé Pierre, 2020.

- 3** Busch-Geertsema V., Henke J., Steffen A. (2019), *Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung*. Édité par le Ministère fédéral du Travail et des Affaires Sociales, Berlin, disponible sur : <https://www.giss-ev.de/fileadmin/publikationen/fb534-entstehung-verlauf-struktur-von-wohnungslosigkeit-und-strategien-zu-vermeidung-und-behebung.pdf>
- 4** ETHOS « light » est une version « allégée » de la typologie ETHOS développée dans le contexte d'une étude de la Commission européenne en 2007, afin de servir de manière pragmatique au travail statistique sur le sans-abrisme : https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-003241744178_8687419154.pdf
- 5** Statistik Austria, « Europäische und nationale Indikatoren zur sozialen Eingliederung in Österreich 2008 bis 2017 », disponible sur : https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen-und-gesellschaft/soziales/armut-und-soziale-eingliederung/074629.html
- 6** La Strada (2019), *Dénombrement des personnes sans-abri et mal-logées (5e édition)*, disponible sur : <https://www.lastrada.brussels/portail/fr/etudes-et-analyses/denombrement/393-cinquieme-edition-du-denombrement-des-personnes-sans-abri-et-mal-logees-en-rbc>
- 7** Benjaminsen L. (2019), *Hjemløshed i Danmark 2019 – National kortlægning*, disponible sur : <https://www.vive.dk/media/pure/14218/3352843>
- 8** Instituto Nacional de Estadística (2013), *Survey on homeless persons*, disponible sur : https://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&c_id=1254736176817&menu=ultiDatos&idp=1254735976608
- 9** ARA (2020), *Homelessness in Finland 2019*, disponible sur : [https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2019\(55546\)](https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2019(55546))
- 10** INSEE (2013), *L'hébergement des sans-domicile en 2012*, disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281324>
- 11** INE (2015), <http://ineobservatory.gr/publication/kinoniki-episfalia-ke-ellipsi-stegis-stin-athina-diadromes-apoklismou-ke-entaxis/>
- 12** Györi P. (2019), *Február Harmadika Kutatások – Gyorsbeszámoló*, disponible sur : <http://www.gyoripeter.hu/home/docs/homelessness/F3-survey-reports>
- 13** Department of Housing, Planning and Local Government (2020), *Homeless Report – February 2020*, disponible sur : <https://www.housing.gov.ie/housing/homelessness/other/homelessness-data>
- 14** Istat (2015), *Le persone senza dimora*, disponible sur : <https://www.istat.it/it/archivio/175984>
- 15** Ministère des Affaires Sociales (2009-2017), *Pärskati par sociälajiem pakalpojumiem un sociälo palīdzību novada/republikas pilšetas pašvaldībā (no 2009. līdz 2017. gadam)*, disponible sur : <http://lm.gov.lv/lv/publikacijas-petijumi-un-statistika/statistika-valsts-statistika-sociala-pakalpojumu-un-socialas-palidzibas-joma/gada-dati>
- 16** Statistics Lithuania (2018), disponible sur : <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?theme=all#/>
- 17** Ministère des Affaires Familiales et de l'Intégration, dans Fiche pays FEANTSA – Luxembourg (2018), disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2018/03/23/country-profile-luxembourg?bcParent=27>
- 18** Statistics Netherlands (CBS) (2019), « Homelessness more than doubled since 2009 », disponible sur : <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2019/34/homelessness-more-than-doubled-since-2009>
- 19** Ministère de la Famille, du Travail et des Affaires Sociales, dans Fiche Pays FEANTSA – Pologne (2019), disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2019/12/03/country-profile-poland?bcParent=27>
- 20** ENIPSSA, dans ESPN (2019), *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Portugal*, disponible sur : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8243&furtherPubs=yes>
- 21** Institut de la Recherche Sociale et du Travail, dans Fiche Pays FEANTSA – République Tchèque (2019), disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2019/12/03/czech-republic?bcParent=27>
- 22** Ministry of Housing, Communities & Local Government (2019), *Statutory Homelessness, July to September (Q3) 2019: England*, disponible sur : <https://www.gov.uk/government/statistics/statutory-homelessness-in-england-july-to-september-2019>
- 23** Scottish Government / National Statistics (2019), *Homelessness in Scotland: 2018 to 2019*, disponible sur : <https://www.gov.scot/publications/homelessness-scotland-2018-2019/>
- 24** Welsh Government / Statistics for Wales (2019), *Homelessness in Wales 2018-19*, disponible sur : <https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-07/homelessness-april-2018-march-2019-993.pdf>
- 25** Department of Communities, dans Crisis (2020), *The homelessness monitor: Northern Ireland 2020*, disponible sur : https://www.crisis.org.uk/media/241613/the_homelessness_monitor_northern_ireland_2020.pdf
- 26** Ivančíková L. & Škápik P. (2015), *Sčítanie bezdomovcov ako súčasť posledného cenzu*, dans ESPN (2019), *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Slovakia*, disponible sur : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8243&furtherPubs=yes>
- 27** Institut de Protection Sociale de la République de Slovaquie (2019), *Spremljanje socialninarstvenih programov; poročilo o izvajanju programov v letu 2018*, disponible sur : https://www.irsv.si/upload2/SVP_koncno_V2_30.5.2019.pdf
- 28** Office National de la Santé et des Affaires Sociales (2017), *Hemlösshet 2017 – omfattning och karaktär*, disponible sur : https://www.feantsa.org/download/2017-11-153288228256_855919343.pdf



L'AUTRE EUROPE

LES MULTIPLES VISAGES DE LA PRIVATION DE DOMICILE EN EUROPE



SANS DOMICILE DE 0 À 99 ANS ET TOUS GENRES CONFONDUS



IRLANDE

1 personne sur 3 sans domicile en hébergement temporaire est un **enfant**.



ANGLETERRE

90 % des familles monoparentales requérant l'aide publique aux personnes sans domicile sont des **femmes**.



SUÈDE

Entre 1993 et 2017, la proportion de **femmes** parmi la population sans domicile est passée de **17 % à 38 %**.



PAYS-BAS

Le nombre de **jeunes** sans domicile est passé de **4 000** en 2009 à **12 600** en 2018.



LES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS SURRÉPRÉSENTÉS PARMIS LES PERSONNES SANS DOMICILE



ALLEMAGNE

Les **familles avec enfants** représentent **27,2 %** des personnes sans domicile réfugiées, comparé à **13 %** du reste de la population sans domicile.



FINLANDE

Un quart des familles sans domicile sont **immigrantes**.



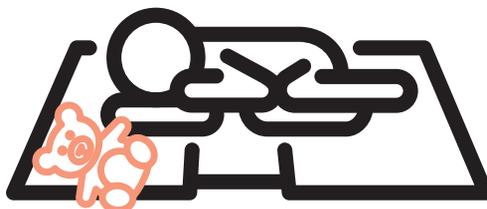
BARCELONE - ESPAGNE

52,3 % des personnes sans domicile sont des ressortissants de **pays tiers**.



GRÈCE

51 % des **3 774 mineurs non-accompagnés** sont sans domicile.





LES PERSONNES SANS DOMICILE SONT EN MAUVAISE SANTÉ ET MEURENT BEAUCOUP PLUS JEUNES QUE LE RESTE DE LA POPULATION



AUTRICHE

Les personnes sans domicile ont un risque de **mortalité 4 fois plus élevé** que le reste de la population.



HONGRIE

1 personne sans domicile sur 4 déclare avoir des problèmes de **santé mentale**, et **1 personne sans domicile sur 2** déclare un sérieux problème de **santé physique**.



LONDRES - ANGLETERRE

Le **taux de mortalité par coronavirus** des personnes sans-abri vivant en hébergement d'urgence est **25 fois plus élevé** que la population adulte générale.



FRANCE

En 2019, **495 personnes** sans abri sont **mortes** à la rue. L'âge moyen lors du décès est de **48,7 ans**.



LA CHRONICISATION DU SANS-ABRISME : L'ALLONGEMENT DES PÉRIODES DE PRIVATION DE DOMICILE

43
%

POLOGNE

En 2013, **43%** des personnes sans domicile l'étaient depuis plus de 5 ans, part qui a augmenté à **54,6%** en 2019.

54,6
%

16
%

ITALIE

Entre 2011 et 2014, le pourcentage de personnes sans domicile pendant plus de 2 ans est passé de **27,4%** à **41,1%** et le pourcentage de personnes sans domicile pendant plus de 4 ans est passé de **16%** à **21,4%**.

21,4
%



1 PERSONNE LGBTQI SUR 5 EST PRIVÉE DE DOMICILE EN EUROPE

Il n'existe pas de données homogènes et comparables sur la privation de domicile en Europe. Le détail de ces données, issues de sources et méthodologies différentes, est disponible en annexe 1.





CHAP. 2

**LES IMPACTS
DE LA CRISE
SANITAIRE
EUROPÉENNE**
SUR LES
PERSONNES
SANS DOMICILE
ET MAL-LOGÉES

19

La crise sanitaire sans précédent que connaît le monde depuis le début de l'année 2020 doit être analysée par le prisme de ses impacts dramatiques sur les populations vulnérables car privées d'un logement digne et adéquat : les personnes sans domicile, les personnes mal-logées, les personnes réfugiées et en demande d'asile. S'il n'est pour l'heure pas encore question de procéder à une évaluation exhaustive de ses conséquences, cette pandémie représente un défi collectif sans précédent en matière de droit à la vie et de droit à la santé pour les personnes vivant dans l'Union Européenne¹. Comme l'a déclaré Leilani Farha, Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable, « le logement est devenu la défense de première ligne contre le coronavirus. Le logement a rarement été une question de vie ou de mort »².

Notes
voir page 29

**Les informations du présent chapitre
ont été collectées jusqu'au 17 avril 2020,
elles sont donc susceptibles d'avoir évolué.**

1. LE LOGEMENT EST UN DÉTERMINANT ESSENTIEL DE LA SANTÉ ET DOIT ÊTRE RECONNU COMME TEL

Face à la pandémie de coronavirus, « rester chez soi » et se confiner n'est pas une option pour les personnes sans domicile, et une option dangereuse pour la sécurité et la santé des personnes mal-logées³. Les personnes sans-abri sont particulièrement vulnérables dans le cadre de cette pandémie : le fait de dormir dans la rue, dans des hébergements temporaires ou d'urgence (centres d'hébergement, refuges, etc.) les place dans une situation de risque de contamination et menace dès lors leur accès aux services d'hygiène et aux lieux d'isolement⁴. Il s'agit d'une population à haut risque sur le plan médical, affectée de façon disproportionnée par les problèmes de santé et les handicaps. La prévalence des troubles respiratoires parmi les personnes sans domicile est très élevée. Les études existantes états-uniennes sur les populations de sans-abri ont observé une prévalence de la maladie pulmonaire obstructive entre 20 et 30 %, contre 10 % pour la population adulte générale⁵. Si elles viennent à contracter le COVID-19, elles ont donc beaucoup plus de risques de tomber gravement malade et de mourir. A Londres, le taux de mortalité par coronavirus des personnes sans-abri vivant en

hébergement d'urgence est 25 fois plus élevé que la population adulte générale⁶. En outre, les personnes sans domicile sont confrontées à des obstacles multiples en matière d'accès aux soins de santé et aux informations de santé publique. La contamination de cette population à haut risque est également très difficile à contenir, ce qui implique que la protection des personnes sans domicile est un élément très important de la gestion de cette crise de santé publique.

Nombre des mesures qui visent le grand public, à savoir l'isolement, les mesures accrues d'hygiène, l'obligation de rester à la maison et la distanciation sociale, ne sont pas réalistes pour les personnes sans abri.

Le sans-abrisme doit par conséquent être considéré comme une priorité de santé publique à la lumière de la crise sanitaire actuelle⁷. Une urgence de santé publique nécessite des solutions d'urgence et une gestion de crise, à l'image des initiatives décrites ci-dessous. Il s'agit également d'une occasion unique de revoir des politiques en échec et d'adopter des plans d'action à long terme, afin que l'exclusion du logement ne fasse plus partie intégrante de nos sociétés.

Notes
voir page 29

2. IMPACTS ET MESURES D'URGENCE DES SERVICES D'AIDE AUX PERSONNES SANS DOMICILE

Les mesures d'isolement de la population prises dans la plupart des Etats européens ont eu un effet direct sur les conditions de vie des personnes sans domicile et de fonctionnement des services d'aide. Ces derniers ont dû s'adapter rapidement afin de maintenir leurs activités et continuer d'apporter leur soutien aux populations vulnérables, souvent privées de leurs moyens de survie habituels, ne trouvant plus d'accès à l'hébergement, à l'alimentation, à l'eau ou aux soins. La Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable a publié deux communiqués détaillant des mesures à prendre afin de garantir la protection des personnes sans domicile et des personnes vivant dans des habitats informels dans le cadre de la pandémie de covid-19⁸. Le 8 avril 2020, trois Commissaires européens ont appelé les Etats membres à déployer moyens ordinaires et exceptionnels de l'Union Européenne afin de protéger les catégories vulnérables, notamment les personnes sans abri et les gens du voyage et roms. Nous appelons également les pouvoirs publics au niveau local, régional, national et européen à prendre sept mesures pour protéger les personnes sans-abri et la santé publique⁹ :

– **Le dépistage des personnes sans-abri**, en tant que population vulnérable, devrait être une priorité¹⁰. A la mi-avril 2020, les seuls pays où des tests de dépistage étaient destinés à des personnes sans domicile étaient le Danemark, où ils avaient été systématisés dès le mois de mars (un bus de dépistage avait été mobilisé à Copenhague par exemple), et au niveau local au Portugal (à Porto et sur l'île de Madère), en Irlande, à Dublin

et en Belgique, à Bruxelles. Dans tous les autres Etats membres, la pénurie de tests de dépistage et/ou l'absence de priorisation de la population sans domicile étaient à déplorer à cette date. Le dépistage est par ailleurs dépourvu de sens si les personnes testées ne peuvent ensuite vivre dans un lieu sûr de confinement.

– **Le logement adéquat et d'urgence des personnes sans-abri**, afin de leur permettre de se protéger et de s'isoler, d'avoir un espace privé pour manger, dormir et se laver. Logements vacants, touristiques, étudiants, toutes les options doivent être étudiées afin de trouver des solutions appropriées. A Barcelone, la municipalité a sécurisé des places d'hébergement temporaire pour les familles sans domicile en mobilisant des logements touristiques via la conclusion d'accords avec le secteur de la location de court-terme. A Bucarest, des places dans des centres pour victimes de violences conjugales vont être créées et un nouveau centre permanent d'hébergement pour femmes sans domicile va être ouvert. Les fonds européens ont été aménagés pour répondre à la crise sanitaire : non seulement le Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis mais également le Fonds de Solidarité de l'Union Européenne – d'un montant de 500 millions d'euros par an -, qui a été amendé pour couvrir les urgences sanitaires provoquées par le covid-19, la fourniture d'un logement temporaire étant une dépense admissible. Cela signifie donc que le fonds peut être utilisé pour payer le logement des personnes sans domicile pour leur permettre de s'isoler correctement dans les hôtels vides, les logements vacants, etc.

LES IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE EUROPÉENNE SUR LES PERSONNES SANS DOMICILE ET MAL-LOGÉES

- **Sécuriser les services d'aide aux personnes sans-abri**, en allouant des ressources pour faciliter la distanciation sociale, les mesures d'hygiène et la mise en œuvre de plans d'urgence, mesures qui doivent également protéger le personnel et les bénévoles travaillant dans ces services. Des centres d'accueil temporaire ont été ouverts dans des gymnases, des hôtels, des bâtiments vacants, etc., afin de « confiner » - en hébergement collectif toutefois - les personnes sans domicile, en particulier celles présentant des symptômes du covid-19 ou testées positives mais dont l'état de santé ne nécessite pas d'hospitalisation¹¹. A Bruxelles, la répartition des personnes sans domicile dans les centres d'hébergement est centralisée par Bruss'Help, qui déploie des médecins dans les services d'accueil afin de mener des diagnostics et statuer sur le besoin de confinement ou d'hospitalisation. En France, un numéro vert gratuit, joignable 7 jours sur 7, de 7 heures à 22 heures, a été lancé à la mi-avril pour détecter, orienter et soigner au mieux les personnes sans domicile atteintes par le coronavirus¹² et 80 centres d'hébergement spécialisés dans l'accueil des malades ont été ouverts. Les consignes de distanciation sociale ont nécessité une adaptation rapide et parfois difficile des conditions d'accueil dans les lieux d'hébergement préexistants. L'adaptation des locaux doit permettre l'isolement des personnes présentant des symptômes. L'aménagement des conditions de travail doivent permettre d'assurer la continuité des services avec un personnel réduit et protégé.
- **Garantir l'accès aux soins pour les personnes sans-abri**. En raison du confinement généralisé et de la baisse d'activités, de services ouverts et de personnel et bénévoles, l'accès aux services de base est fortement entravé. A Dublin, en Irlande, une organisation médicale caritative, Safetynet, mobilise des équipes mobiles au sein des services d'aide aux personnes sans domicile afin de proposer des premiers soins généraux et de réaliser des dépistages du covid-19, avec l'appui de services en ligne et téléphoniques

pour pouvoir répondre à la forte demande¹³. En France, des maraudes sanitaires ont été déployées par les Agences Régionales de Santé en lien avec les réseaux médicaux publics et Médecins du Monde, afin de diagnostiquer les cas symptomatiques de coronavirus et d'orienter les personnes vers les services sanitaires.

- **Garantir l'accès à la nourriture et à l'hygiène pour les personnes sans-abri**. Là encore, en raison du confinement généralisé, l'accès aux banques alimentaires, aux distributions de repas et aux services d'hygiène a été dramatiquement diminué. En France, un système de « chèques déjeuner » censé bénéficier à 60 000 personnes sans domicile a été mis en place par le gouvernement pour un montant de 15 millions d'euros. En Espagne, des « cantines communautaires » (*comedores sociales*) sont mises à disposition pour distribuer de la nourriture à emporter.
- **Prévenir de nouvelles situations de privation de domicile**. Les baisses de ressources engendrées par les mesures de confinement pour de nombreux ménages européens risquent de se traduire par une hausse des impayés locatifs ou de crédits immobiliers. Il est nécessaire d'anticiper au mieux ces situations afin d'éviter que de nombreuses personnes soient expulsées de leur logement lorsque ces mesures prendront fin¹⁴.
- **Protéger les personnes sans-abri contre les mesures punitives**. Plusieurs Etats européens, comme la France, l'Espagne, l'Italie, ont mis en place des systèmes d'attestation pour autoriser des sorties, assorties de sanctions lorsque ces dernières sont considérées comme injustifiées. Les personnes sans domicile, par définition, ne doivent pas être sanctionnées pour non-respect des mesures de confinement et doivent se voir proposer des alternatives sûres. La collaboration entre services d'aide aux personnes sans-abri et services de police ou de protection civile est clé : un protocole a par exemple été établi entre les services de police et les services sociaux de la ville de Barcelone, afin de repérer et d'orienter les personnes qui présenteraient des risques ou auraient besoin d'un hébergement.

3. IMPACTS SUR LES SYSTÈMES D'ACCUEIL DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES

Les services personnalisés et prodigués en personne étant massivement suspendus partout en Europe dans le cadre de la crise sanitaire, les procédures d'asile et les systèmes d'accueil n'ont pas échappé aux mises en quarantaine, rendant les personnes en situation de migration dans l'Union Européenne encore plus vulnérables. Le 16 avril 2020, la Commission européenne a adopté des orientations sur la mise en œuvre des règles de l'UE relatives aux procédures d'asile, de retour et de réinstallation dans le contexte de la pandémie, l'objectif étant « d'assurer la continuité des procédures autant que possible tout en assurant pleinement la protection de la santé et des droits des personnes »¹⁵.

– Fermeture des frontières et suspension de l'accès à la protection. L'Union Européenne a interdit les voyages non essentiels dans la région et verrouillé ses frontières extérieures pour 30 jours minimum, jusqu'à la mi-avril. Elle a invité les États membres à prolonger ces mesures jusqu'au 15 mai, les contrôles aux frontières intérieures étant réintroduits dans Schengen jusqu'à nouvel ordre. La Commission Européenne a en revanche demandé à ce que ces contrôles aux frontières soient mis en place « de manière proportionnée » et soient « basés sur un avis scientifique et une évaluation des risques »¹⁶. Elle a également précisé que les personnes ayant besoin d'une protection internationale puissent être exemptées de l'interdiction de voyager - avec des contrôles sanitaires pour les personnes entrant sur les territoires. Le 17 mars 2020, l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale

pour les migrations (OIM) ont annoncé qu'elles suspendaient temporairement la réinstallation des personnes réfugiées. Plusieurs pays ont suspendu les procédures de dépôt des demandes d'asile, entravant ainsi l'accès aux conditions matérielles d'accueil auxquelles doivent avoir droit les demandeurs. En Grèce, le dépôt des demandes d'asile a été suspendu durant tout le mois de mars 2020¹⁷. Initialement, cette suspension faisait suite à la déclaration par la Turquie de l'ouverture de ses frontières pour que les personnes migrantes présentes sur son territoire puissent rejoindre l'Union Européenne. Le service d'asile grec a suspendu temporairement toutes les activités administratives (enregistrements, entrevues d'asile, soumission d'appels, etc.) jusqu'au 10 avril. En Hongrie, le gouvernement a suspendu indéfiniment les demandes d'asile dès le 1er mars, stigmatisant les personnes migrantes et les accusant d'avoir introduit le coronavirus sur le territoire hongrois¹⁸. En Espagne, les demandes d'asile sont également suspendues. Cependant, les personnes qui souhaitent demander l'accès aux centres d'accueil, étant donné qu'il ne leur est pas possible à l'heure actuelle de manifester leur volonté de protection internationale, doivent s'adresser directement aux premières entités d'accueil de chaque province, où elles doivent signer une déclaration d'intention afin de poursuivre la procédure de demande d'asile lors de la reprise de l'activité ordinaire¹⁹. D'autres États membres ont pris des mesures moins strictes, mais qui ont toujours pour effet de restreindre sévèrement l'accès à la protection

LES IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE EUROPÉENNE SUR LES PERSONNES SANS DOMICILE ET MAL-LOGÉES

internationale : en Belgique, depuis le 17 mars et pour une durée indéterminée, l'office des étrangers a cessé d'enregistrer physiquement de nouveaux demandeurs d'asile au centre d'arrivée, l'objectif étant d'éviter que des personnes ne se rassemblent en groupes à l'extérieur du centre ou dans les salles d'attente. En revanche, les demandeurs sont invités à enregistrer leurs demandes en ligne²⁰. En France, depuis le 16 mars, l'Office français de l'immigration et de l'intégration a suspendu toutes les procédures d'accueil du public en dehors de la procédure d'asile. Si l'introduction de la demande d'asile auprès de l'OFPRA reste possible par voie postale, il est presque impossible de procéder préalablement à l'enregistrement de la demande puisque les services d'accueil physique chargés de cette mission sont fermés dans leur majorité²¹ (600 enregistrements ont lieu seulement par semaine, contre 3 000 en temps normal). En Allemagne, l'Office fédéral allemand des migrations et des réfugiés (BAMF) reste ouvert pour le traitement des demandes d'asile et des décisions. Cependant, il a modifié sa politique d'acceptation des candidatures en personne afin de se conformer à la nécessité d'éviter les contacts et n'accepte actuellement que les candidatures par écrit²². Les demandes ne sont acceptées et les entretiens n'ont lieu dans le cadre de la procédure d'asile que si les demandeurs présentent soit un test négatif pour COVID-19, soit une période d'isolement de 14 jours observé avant la demande ou l'entrevue. A cela s'ajoute le gel des programmes d'accueil humanitaire de réfugiés en provenance de Turquie et du Liban : l'engagement de l'Allemagne pour 2020 concernait la prise en charge de 5 500 personnes, dont une majorité de Syriens. En Italie, malgré la fermeture temporaire au public des bureaux d'immigration pour le renouvellement et la délivrance des permis de séjour, les guichets de dépôt de la demande de protection internationale restent ouverts²³.

En Suède et aux Pays-Bas, malgré quelques modifications opérationnelles de ses services, les demandes d'asile sont toujours possibles²⁴. Le Portugal est à ce jour le seul Etat membre ayant adopté une politique globale ambitieuse et protectrice des personnes réfugiées face à la crise sanitaire : le gouvernement portugais a adopté le 28 mars 2020 une série de mesures sociales et économiques pour compenser les effets de l'état d'urgence. Les primo-demandeurs d'asile peuvent s'enregistrer afin de présenter leur demande – leur rendez-vous étant automatiquement reporté²⁵, et les personnes ayant une demande en cours sont temporairement régularisées et considérées comme résidentes permanentes jusqu'au 1er juillet 2020. Elles obtiennent ainsi "les mêmes droits que les citoyens portugais", tant au niveau de l'accès des soins de santé que des aides financières²⁶. De manière positive, la France a également prolongé de trois mois automatiquement les titres de séjour expirant au 16 mars 2020, afin d'éviter toute remise en cause des droits des personnes titulaires de titres de séjour, en particulier le droit de travailler et le bénéfice des droits sociaux

– La mise en danger manifeste des personnes migrantes vivant dans des conditions indignes

Pour les personnes réfugiées hébergées dans des structures d'accueil d'urgence ou temporaire, les mesures sanitaires et de distanciation sociale sont très difficiles à mettre en place. Cela met en danger la santé des personnes et du personnel à leur contact. Dans plusieurs pays, certains centres d'hébergement pour personnes migrantes où une infection de coronavirus a été détectée ont pris des mesures de mise en quarantaine²⁷, se transformant en foyer de maladie. Aux Pays-Bas, l'Agence néerlandaise pour les demandeurs d'asile (COA) a interrompu depuis le 15 mars l'entrée de nouveaux arrivants dans ses centres d'hébergement, tout en ouvrant un abri d'urgence pour les primo-arrivants.

Les mesures sanitaires sont impossibles à mettre en œuvre sur les sites où les conditions de vie étaient déjà insalubres : c'est le cas des « hotspots » des îles grecques, où le surpeuplement et l'absence d'accès à l'hygiène et aux soins de base avaient déjà des conséquences dramatiques avant la pandémie. 24 organisations de défense des droits humains ont demandé collectivement le rapatriement d'urgence sur le continent des personnes bloquées sur les îles Egéennes²⁸, tout comme la Commission LIBE (Libertés Civiles, Justice et Affaires Intérieures) du Parlement européen²⁹. Fin mars 2020, le gouvernement grec refusait toujours de mettre en œuvre cette mise à l'abri – en citant l'absence de cas de coronavirus dans les camps³⁰ - et annonçait l'ouverture de trois centres de soins médicaux d'urgence à proximité des camps de Lesbos, Chios et Samos, pour la détection de cas de coronavirus³¹. Selon un compte-rendu de Human Rights Watch du 31 mars 2020, les autorités grecques ont également détenu arbitrairement et dans des conditions particulièrement indignes environ 2 000 personnes en demande d'asile primo-arrivantes, dans des centres fermés où la propagation du virus est extrêmement facilitée par la promiscuité, le manque de services d'hygiène et de nourriture de base, alors que la population concernée est déjà très vulnérable³².

Plusieurs Etats membres (l'Allemagne, le Luxembourg, la France, l'Irlande, la Finlande, le Portugal, la Croatie, la Lituanie, la Belgique et la

Bulgarie) se sont engagés à prendre en charge 1 600 enfants très vulnérables – des mineurs non-accompagnés et âgés de moins de 14 ans ou ayant soit besoin de soins médicaux - vivant dans les hotspots grecs. L'Allemagne s'est engagée à accueillir d'urgence 50 enfants³³, la municipalité de Berlin parlant de 350 à 500 enfants relocalisés dans les prochaines semaines³⁴. Mais ces engagements tardent à être honorés, en raison de désaccords entre responsables politiques, de délais bureaucratiques et de la demande par certaines autorités de mener des examens de santé complémentaires, qui ajoutent des délais supplémentaires³⁵. La Grèce, faute de solutions d'hébergement adéquates et dignes y compris sur le continent, doit être soutenue par les autres pays membres de l'Union Européenne, afin de répartir la prise en charge d'urgence des personnes bloquées sur les îles Egéennes et d'éviter une catastrophe sanitaire de grande ampleur. En France, des dizaines d'associations ont réclamé début avril des mesures contraignantes pour que la protection des mineurs non-accompagnés soit assurée durant la crise sanitaire, pointant du doigt plusieurs départements défaillants³⁶.

En Belgique, l'Office des étrangers a pris en compte les risques liés à la promiscuité en centres de rétention administrative et a pris la décision de libérer 300 personnes sans papiers avec ordre de quitter le territoire, afin de respecter les mesures décidées dans le cadre de la crise sanitaire³⁷.

Notes
voir page 29

4. IMPACTS ACTUELS ET À VENIR DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES PERSONNES MAL-LOGÉES ET EN GRANDE PRÉCARITÉ

Les inégalités de logement étant fortement exacerbées par la crise du Covid-19, les mesures de confinement provoquent un sentiment de « prise au piège » pour les personnes vivant dans des logements inadaptés et insalubres³⁸. Les ménages pauvres faisant face à une surcharge des coûts liés au logement sont très vulnérables aujourd'hui : contrairement à la crise financière de 2008, lors de laquelle la marchandisation du logement avait joué un rôle central, la récession économique est aujourd'hui entraînée par des mesures de protection pour faire face à l'épidémie, de très nombreux emplois disparaissant ou devenant très difficiles à pratiquer. Au Royaume-Uni, une étude a démontré que les pertes de revenus engendrées par la crise du coronavirus impactent différemment selon le statut d'occupation du logement : 79 % des locataires de logements sociaux voient leur capacité de travail fortement impactée, contre 59 % des locataires du parc privé et 50 % des propriétaires sous hypothèque. Ainsi, un nombre important de locataires pourraient accumuler des arriérés de loyer. La mise en œuvre de mesures gouvernementales fortes et d'une réelle solidarité de la part des propriétaires sont donc nécessaires afin d'éviter une augmentation de l'exclusion liée au logement³⁹.

La Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable a publié deux communiqués détaillant des mesures à prendre afin de garantir la protection des locataires et des personnes endettées⁴⁰. Le 6 avril 2020, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a appelé les Etats partie du PIDESC (Pacte international relatif aux droits économiques,

sociaux et culturels) à imposer des moratoires sur les expulsions et saisies immobilières durant la crise du coronavirus.

Des moratoires sur les expulsions locatives, de durées variées, ont été en effet prononcés en Hongrie, en Allemagne, en France – où cela a pris la forme d'une extension de la trêve hivernale jusqu'au 10 juillet 2020 –, en Belgique, en Autriche, en Irlande, en Italie, en Croatie, au Portugal, en Espagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, au Luxembourg. Du côté des coûts du logement, des moratoires sur le paiement des emprunts hypothécaires ont été mis en place dans certains pays, en Irlande⁴¹, en Belgique⁴². En Espagne, cela a été mis en place pour les personnes considérées vulnérables, mais seulement 10 % des personnes candidatant pour cette aide y sont éligibles en raison des critères d'accès très stricts instaurés⁴³.

Des mesures de soutien aux revenus des ménages et d'aide financière pour le paiement du loyer, plus ou moins ambitieuses et protectrices, ont également été prises. En Grèce, en plus d'une aide financière d'un montant de 800 euros pour la période du 15 mars au 30 avril, une réduction officielle de loyer de 40 % - sur l'habitation principale - durant la période de crise est accordée aux employés ayant dû cesser de travailler après décision gouvernementale dans les secteurs impactés par la crise sanitaire. En Irlande, une augmentation de loyer qui aurait dû intervenir durant la période d'état d'urgence (de 3 mois pour l'instant) ne peut pas être appliquée, le locataire n'ayant pas à payer la différence plus tard⁴⁴. Aux Pays-Bas, les frais de perception sont supprimés pour les locataires en arriérés de loyer à cause de la crise

sanitaire⁴⁵. Au Luxembourg, certains locataires peuvent demander une subvention pour le paiement de leur loyer durant la crise⁴⁶. En Autriche, les locataires affectés par la crise peuvent reporter le paiement de leurs loyers correspondants aux mois d'avril à juin 2020 et auront jusqu'au 31 décembre 2020 pour procéder à leur paiement. En Espagne, les ménages locataires dont les revenus ont baissé et sont inférieurs à 1 600€/mois peuvent demander une baisse de loyer ou un crédit afin de couvrir 6 mois de loyer à un taux d'intérêt nul⁴⁸. En Allemagne, le Sénat berlinois s'assure que les bailleurs publics n'augmentent pas les loyers durant la crise et demande aux bailleurs privés de faire de même ; il travaille également à un moratoire sur les coupures de gaz et d'électricité⁴⁹. Cette dernière mesure a également été étendue en France jusqu'au 10 juillet dans le cadre de la trêve hivernale. La réforme du mode de calcul des aides au logement prévue par le gouvernement français, qui aurait entraîné une baisse pour de nombreux ménages, a été suspendue temporairement ; certains bailleurs sociaux ont également proposé le report des paiements de loyer⁵⁰.

L'importance d'avoir un logement dans lequel vivre en sécurité n'a jamais été aussi évidente. L'augmentation des violences conjugales en est un exemple dramatique⁵¹ : corrélée aux mesures de confinement, elle doit amener les autorités publiques à accroître les moyens et les efforts afin de protéger les victimes, qui ne sont pas en

sécurité dans leur propre logement durant la pandémie, en prévoyant des hébergements ou des logements alternatifs pour les auteurs de violence ou, à défaut, pour leurs victimes.

De manière globale, même s'il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences sur les marchés du logement, certains économistes s'attendent à ce que l'économie européenne baisse de plus de 10 % au premier semestre de cette année en raison de la pandémie, faisant craindre une explosion du chômage, des créances douteuses, la détérioration des actifs et la chute du cours des actions⁵². Face à cette situation inédite, on ne sait pas encore si les mesures prises après 2008 afin de mettre le système bancaire européen à l'abri des crises vont fonctionner. Les bulles immobilières regonflées ces dernières années dans les zones tendues menacent d'éclater, présageant une déflation des prix encore plus importante et plus pérenne que lors de la dernière récession. Si cela représente un réel danger d'accumulation des actifs immobiliers par les fonds voutour – qui sont déjà sur le qui-vive⁵³, l'opportunité est historique pour les pouvoirs publics : les réponses institutionnelles et politiques de l'Union Européenne après 2008 n'avaient ni pris en compte, ni respecté et encore moins protégé les droits humains et le droit au logement⁵⁴. Les réponses à la crise actuelle devront absolument prendre acte de ces défaillances et positionner l'accès à un logement digne, adéquat et abordable en priorité.

LES IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE EUROPÉENNE SUR LES PERSONNES SANS DOMICILE ET MAL-LOGÉES

- 1** European Union Agency for Fundamental Rights (2020), « Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implication », *Bulletin* #1, 1 février – 20 mars 2020, disponible sur : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-1_en.pdf
- 2** Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable (2020), « Le logement, première ligne de défense contre l'épidémie de COVID-19 », selon un expert de l'ONU, Communiqué de presse – 18 mars 2020, disponible sur : <http://unhousingapp.org/user/pages/07/press-room/COVID19%20Press%20Release%20FR.pdf>
- 3** FEANTSA (2020), « Coronavirus : « Rester chez soi » n'est pas une option pour les sans-abris », disponible sur : <https://www.feantsa.org/fr/news/2020/03/18/covid19-staying-home-not-an-option-for-people-experiencing-homelessness?fbclid=IwAR3-7znA-vYvOimDK8opFlfClGAYZciEBPJKaoXJzj2HkPzN4clcdtLU>
- 4** Sur les conditions d'hygiène et de sécurité dans les hébergements temporaires et d'urgence en Europe, voir FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2019), *4e Regard sur le Mal-Logement en Europe 2019*, disponible sur : <https://www.feantsa.org/fr/report/2019/04/01/the-fourth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2019>
- 5** Culhane D, Treglia D, Steif K, Kuhn R. & al. (2020), « Estimated Emergency and Observational / Quarantine Capacity Need for the US Homeless Population Related to COVID-19 Exposure by County, Projected Hospitalizations, Intensive Care Units and Mortality », disponible sur : https://works.bepress.com/dennis_culhane/237/
- 6** https://amp.theguardian.com/society/2020/apr/19/fears-of-catastrophic-coronavirus-outbreak-among-homeless-in-hostels?CMP=share_btn_tw&twitter_impression=true
- 7** EPHA (2020), « The impact of the COVID-19 crisis on homelessness », disponible sur : <https://epha.org/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-homelessness/>
- 8** Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable (2020), « COVID-19 Guidance Note - Protection for those living in Homelessness » & « COVID-19 Guidance Note - Protecting Residents of Informal Settlements », disponibles sur : <http://unhousingapp.org/press-room>
- 9** FEANTSA (2020), « 7 mesures que les pouvoirs publics doivent prendre en considération pour protéger les personnes sans
- abri du Covid-19 », disponible sur : <https://www.feantsa.org/fr/news/2020/03/31/7-measures-authorities-must-take-to-protect-homeless-people-from-covid>
- 10** En avril 2020, l'Islande est le pays où le plus grand nombre de personnes ont été dépistées, le dépistage étant généralisé, que les personnes aient des symptômes ou non : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelles/1692201/covid-19-islande-lecons-symptomes-tests-aleatoires-depistage-grande-echelle-voiralement>
- 11** En France, à la date du 12 Avril 2020, 163 000 places d'hébergement d'urgence ont été annoncées, 9 000 places mises à disposition en hôtel, 13 « centres de desserrement » ont ouvert pour 500 places, 86 sites potentiels ayant été identifiés. Voir https://mcsuiercontent.com/01d3a13ee582a0196298256d/fields/9c409566-6ea1-4087-91f4-07c7e0851a9/Cahier_des_charges_confinement.pdf, MSF à Bruxelles a ouvert un tel centre d'une capacité de 150 places fin mars 2020. Au Luxembourg, Médecins du Monde a gardé ouvert ses centres médicaux dans cet objectif. En Italie et aux Pays-Bas, certaines autorités régionales et locales ont mis des appartements et bâtiments vacants à disposition pour l'accueil temporaire. A Barcelone, un centre de conférence a été mobilisé pour accueillir d'urgence 150 personnes et trois nouveaux abris ont été ouverts. A Londres, 300 chambres d'hôtel ont été mises à disposition des personnes sans abri pour 12 semaines dans le cadre d'un accord entre la municipalité et le groupe hôtelier Intercontinental.
- 12** <https://www.franceinter.fr/covid-19-des-medecins-jancenc-un-nouveau-vert-pour-prendre-en-charge-les-sans-abris-malades?fbclid=IwAR2ez2ZK05qVqCrGOLlAWGBCpBnlsuhcFF8k9aOxBz2i8AF0JaBlgrtG-L4>
- 13** <https://icsh.us6.list-manage.com/track>
- 14** Voir infra, D)
- 15** Commission européenne (2020), « Coronavirus: Commission présente guidance on implementing EU rules on asylum and return procedures and on resettlement », Communiqué de presse – 16 avril 2020, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_666
- 16** En mars 2020, la République Tchèque, la Pologne, la Slovaquie, la Slovaquie, la Hongrie ont totalement fermé leurs frontières.
- 17** <https://www.gcr.gov/el/news/press-releases-announcements/item/1414-i-paifsi-tou-kainoyrou-nomou-simatodoteitn-ypanaxoris-dikaikomatos-sto-asilo>, le Conseil grec des Réfugiés a fait appel du décret concerné auprès du Conseil d'Etat mais la décision était en faveur du gouvernement.
- 18** Viktor Orban ayant déclaré : « Nous menons une guerre sur deux fronts, celui de la migration et celui du coronavirus, qui sont liés parce qu'ils se propagent tous les deux avec les déplacements » ; <https://www.liberation.fr/planete/2020/03/14/coronavirus-les-femretures-de-frontiere-se-multiplient-en-europe-1781594>
- 19** <https://www.acathi.org/respuesta-a-preguntas-frecuentes-sobre-la-situacion-del-sistema-de-proteccion-internacional-durante-el-periodo-de-estado-de-alarma/>
- 20** <https://www.cire.be/office-des-etran-gers-introduction-de-demande-de-protection-internationale-en-ligne?fbclid=IwARHf-P9Aj0WKGz00mk5F8bmcCOjgApxz2HZkqKBoG4dEpe07fD6twk>
- 21** <https://www.france-terre-asile.org/accueil/la-press-e-en-parle/communiques-de-press-e-information-coronavirus> ; l'accueil des personnes protégées est suspendu. L'introduction de la demande d'asile auprès de l'Ofpra reste possible par voie postale. https://www.lemedisocial.fr/coronavirus-les-titres-de-sejour-prolonges-l-ofpra-et-l-ofni-en-service-reduit_muYbR
- 22** Une condition préalable pour soumettre un « formulaire de demande » est que les candidats soient enregistrés dans un centre d'accueil initial des Länder, ou une preuve d'arrivée est également délivrée. Le « formulaire de demande » est ensuite envoyé à l'Office fédéral, qui délivre les autorisations de séjour et les envoie au demandeur avec des instructions écrites sur la procédure d'asile. L'Office fédéral concentre actuellement ses efforts en matière d'asile sur la prise de décisions, si possible sans procéder à des entretiens. Le Bureau a déjà pris 11 000 décisions en mars 2020. L'Office fédéral est en train de créer, dans les succursales où cela est possible, des installations pour faire des entretiens conformes aux réglementations sur la protection contre les infections. Le BAMF a suspendu les entretiens dans le cadre de la procédure de réévaluation des demandes.
- 23** <https://coronavirus.jumapop.com/fr/asilo-e-immigrazione/> ; les navires de recherche et de sauvetage en mer méditerranée ont été interdits de
- débarquement, le gouvernement italien jugeant ses ports « dangereux » ; <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/08/italy-declares-own-ports-unsafe-to-stop-migrants-disembarking>
- 24** <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Coronavirus.html> ; aux Pays-Bas, en dehors du dépôt des demandes, toutes les autres étapes de la procédure d'asile, à l'exception des contrôles de sécurité et médicaux, sont suspendues : <https://ind.nl/en/Pages/Coronavirus.aspx>
- 25** <https://dre.pt/home/-/dre/130835082/-/detalls/maximizad?serie=H8dreid130835082>
- 26** « Il suffira de produire le document de demande de régularisation pour s'adresser aux services publics de santé, pour signer un contrat de travail, ouvrir un compte courant et demander l'allocation prévue en cas de suspension du contrat de travail, ou l'allocation extraordinaire destinée aux travailleurs qui doivent rester chez eux pour s'occuper de leurs enfants, parents ou grands-parents » <https://www.courrierinternational.com/article/pandemie-le-portugal-regularise-temporairement-les-immigres-pour-les-protger-du-covid-19>
- 27** De tels cas ont été confirmés en Allemagne, en Autriche, en Grèce, et Malte ; <https://www.icmpd.org/news/centre/news-detail/urgent-voice-refugee-in-the-time-of-corona/>
- 28** <https://www.hrw.org/news/2020/03/24/greece-moye-asylum-seekers-migrants-safety>
- 29** <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200323PR75632/refugees-on-greek-islands-urgent-evacuation-to-prevent-spread-of-covid-19>
- 30** <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-su-greece-migratio/su-sasks-greece-to-move-migrants-most-at-risk-from-coronavirus-out-of-crowded-camps-idUSKBN21B2Y1>
- 31** <https://www.anna.gr/en/article/445838/Infirmaries-for-early-detection-of-coronavirus-cases-open-at-Chios-and-Samos-hotspots>
- 32** <https://www.hrw.org/news/2020/03/31/greece-nearly-2000-new-covid-19-cases-overcrowded-mainland-camps>
- 33** <https://www.dailysabah.com/politics/eu-affairs/germany-to-take-in-50-migrant-children-from-greek-camps>
- 34** <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/08/migrant-children-in-greek-island-camps-to-be-relocated-across-eu>
- 35** <https://www.theguardian.com/global-development/2020/apr/07/coronavirus-doesnt-respect-barbed-wire-concern-mounts-for-greek-camps> ; <https://www.cncd.be/covid-19-coronavirus-camps-refugies-migrants-bombe-sanitaire-europe-grece-pandemie>
- 36** <https://www.lemedisocial.fr/accueil/detail-coronavirus-l-office-des-etran-gers-libere-300-sans-papiers?id=10462747>
- 37** <https://www.rtf.be/info/leque/detail-coronavirus-l-office-des-etran-gers-libere-300-sans-papiers?id=10462747>
- 38** Témoignages de personnes mal-logées en France durant le confinement : https://www.lemonde.fr/societe/video/2020/04/10/on-va-mourir-de-ca-comment-les-français-mal-logés-sont-piégés-par-le-confinement_6036248_3224.html?fbclid=IwAR3vB5mmlwJACpPkqJBT42wz7ZH-WRiOk73pAVFRVMyw3yeciKAHpldq ; voir également https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/06/coronavirus-crisis-garden-housing-lower-block-home?CMP=share_btn_tw
- 39** Resolution Foundation (2020), *Housing Outlook Q2 2020 – Housing and the coronavirus income shock*, disponible sur : <https://www.resolutionfoundation.org/publications/housing-outlook-q2-2020/>
- 40** Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable (2020), « COVID-19 Guidance Note: Protecting renters and mortgage payers », disponible sur : <http://unhousingapp.org/user/pages/07/press-room/Guidance%20Notes%20-%20Rent%20and%20Mortgages%20Arrears%20FINAL.pdf>
- 41** <https://www.irishtimes.com/business/financial-services/coronavirus-banks-agree-mortgage-breaks-and-repossession-deferrals-1.4205750>
- 42** <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/03/31/wanneer-kan-je-nistel-vaan-betaling-krijgen-voor-je-woonlening/>
- 43** https://www.eldiario.es/economia/Motoria-asufin_0_1012798948.html
- 44** <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/ban-on-evictions-and-rent-freeze-in-new-emergency-legislation-1.4211377>
- 45** <https://nltime.nl/2020/03/26/tenants-will-erected-coronavirus-crisis-minister-promises>
- 46** <https://today.rtl.lu/news/luxembourg/a/1491770.html>
- 47** <https://noe.orf.at/stories/3042481/>
- 48** <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2020/03/31/medidas-alquiler-y-vivienda-coronavirus/>
- 49** <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1134695-coronavirus-keine-raumung-keine-erhoehung.html>
- 50** <https://www.cnews.fr/france/2020-04-05/coronavirus-en-seine-saint-denis-deux-haillieurs-sociaux-penisent-de-reporter-le>
- 51** Le gouvernement régional catalan a déploré une augmentation de 20% des appels au numéro d'urgence dédié durant les premiers jours de confinement. A Chypre, augmentation de 30% des appels au numéro d'urgence dédié sur la semaine du 9 mars ; <https://www.theguardian.com/society/2020/mar/28/lockdowns-world-rise-domestic-violence>. En France, une augmentation de plus de 30% de signalements de violences conjugales en province et à Paris a été constatée en une semaine : https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/03/30/hausse-des-violences-conjugales-pendant-le-confinement_6034897_3224.html
- 52** <https://www.nytimes.com/2020/04/06/business/european-banks-coronavirus.html>
- 53** https://ca.finance.yahoo.com/news/blackstone-raises-10-7-billion-160253628.html?guccounter=1&gucreferrer=aHR0cHM6Ly90LmNvL1IzZmZXRqYVNDG4_YWwPTE&gucreferrer=SIG-AOAAAJb-Os28vX3-83G8IwWpPjSKX42FE6CSdIdK06ivFh-SfIANMzXFZAS9VteH80MkANle-qeQM2_qubTtdHORIVH73qg74JgV7zshXakrqd5_E5nI2a1WFPJN80lx0b-dZmx5SEivarnZThkVVD_X0t8C-mF33XHyFYi
- 54** <https://www.nuigalway.ie/about-us/news-and-events/news-archive/2020/april/irish-housing-law-expert-stresses-that-housing-rights-must-be-central-to-europes-financial-response-to-covid-19.html>



30



CHAP. 3

**EN EXIL ET
SANS DOMICILE :**
LES CONDITIONS
D'ACCUEIL ET
D'HÉBERGEMENT
DES PERSONNES EN
DEMANDE D'ASILE
ET RÉFUGIÉES
EN EUROPE

31

SOMMAIRE

INTRODUCTION	33
Droit d'asile : une harmonisation laborieuse à l'échelle européenne	34
Arriver en Europe : un parcours du combattant	35
Définitions et contours du rapport	36
1. Chercher refuge : les conditions matérielles d'accueil et d'hébergement inadéquates des demandeurs d'asile	41
A - Des systèmes d'hébergement dédiés dépassés et inadaptés : l'institutionnalisation de l'hébergement d'urgence pour les personnes en demande d'asile	46
B - Un accès à des conditions d'hébergement dignes entravé par les dérives du Règlement Dublin et par un durcissement de la législation nationale	51
C - Variations dans la prise en charge des vulnérabilités	57
D - L'absence d'options d'hébergement pour les personnes migrantes en transit	64
2. « Sous protection » mais sans chez soi : les difficultés d'accès au logement des bénéficiaires de la protection internationale	66
A - Le problème de la transition en matière d'hébergement malgré le changement du statut administratif	67
B - La multiplication des barrières dans l'accès au logement de droit commun des personnes sous protection internationale	73
C - Retours d'expériences de terrain et de bonnes pratiques	78
CONCLUSION	83

EN EXIL ET SANS DOMICILE : LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES EN EUROPE

La proportion de personnes en exil parmi la population sans domicile a fortement augmenté ces dix dernières années, dans tous les pays où ces données sont disponibles : en Grèce, en Irlande, en Suède, au Danemark, en Finlande, en Italie, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Espagne, en Belgique, au Royaume-Uni, en France¹. Là où les données quantitatives officielles n'existent pas, les informations qualitatives et les retours d'expériences du secteur associatif abondent dans le même sens. Comme le démontre également l'Index du Mal-Logement en Europe 2020 (voir page 87), les personnes ressortissantes de pays tiers, lorsqu'elles accèdent aux marchés du logement, sont proportionnellement beaucoup plus exposées au mal-logement, aux coûts prohibitifs et à l'habitat indigne.

L'Europe a connu plusieurs périodes d'arrivées massives de personnes réfugiées au XX^e siècle, qu'il s'agisse par exemple de 500 000 républicains espagnols en 1939 en France, d'1 million de pieds-noirs, juifs et musulmans d'Algérie en 1962, ou encore de 700 000 Yougoslaves en Europe de l'Ouest en 1992. Sur 512 millions d'habitants au 1er janvier 2018, l'Union européenne compte 22 millions de citoyens non-européens, soit environ 4,4 % de sa population². Le nombre annuel de personnes en demande d'asile en Europe (ressortissantes de pays tiers), après avoir atteint un pic de plus d'1,3 million en 2015, a ensuite fortement chuté pour atteindre 647 165 personnes en 2018. Une nouvelle augmentation de 13 % a été enregistrée entre 2018 et 2019, année durant laquelle 721 070 personnes ont déposé une demande d'asile dans un pays de l'UE-28³. En 2019, 39 % des décisions de première instance concernant les demandes d'asile déposées dans l'UE-28 ont été positives et ont conduit à l'octroi du statut de réfugié, du statut conféré par la protection subsidiaire ou d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires⁴ et 39 % des décisions définitives rendues en appel ou après réexamen ont abouti à une issue positive. En 2019 toujours, 121 570 personnes se sont vu accorder un statut de réfugié dans l'UE-28 en première instance, 53 230 une protection subsidiaire et 46 220 une autorisation de séjour pour raisons humanitaires. Les principaux pays de destination des primo-demandeurs sont l'Allemagne (qui en 2019 comptait 22 % de tous les primo-demandeurs dans les États membres), la France (18 %), l'Espagne (17 %), la Grèce (11 %), le Royaume-Uni (7 %) et l'Italie (5 %).

La Syrie était le principal pays d'origine des personnes en demande d'asile dans les États membres de l'Union en 2019, une position qu'elle occupe depuis 2013 (11 % du nombre total de demandeurs d'asile). Viennent ensuite l'Afghanistan (8 %), le Venezuela (6 %), l'Irak (5 %), le Pakistan et la Colombie (4 %). En 2019, dans l'UE-28, près de quatre demandeurs d'asile sur cinq (soit 77 %) étaient âgés de moins de 35 ans⁵. Les personnes âgées de 18 à 34 ans représentaient un peu moins de la moitié (48 %) du nombre total de demandeurs, tandis que près du tiers (29 %) étaient des mineurs âgés de moins de 18 ans.

1 Voir le chapitre précédent pour les données détaillées.

2 Eurostat, 2020. Voir « Pour aller plus loin – tableaux & annexes » - Graphique 1.1 – Demandes d'asile (de ressortissants de pays tiers) dans les pays de l'UE-28, 2009-2019.

3 Eurostat, 2020 [migr_asyappctza].

4 Eurostat, 2020 [migr_asydcfstaj]. Alors que le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire sont définis par le droit de l'Union Européenne, le statut pour raisons humanitaires relève de la législation nationale, ce qui explique pourquoi il n'est pas applicable dans certains États membres de l'UE. Voir « Pour aller plus loin – tableaux & annexes » - Graphique 1.3 – Répartition des décisions en première instance relatives aux demandes d'asile (de ressortissants de pays tiers), 2019.

5 Eurostat, 2020. Voir « Pour aller plus loin – tableaux & annexes » - Graphique 1.2 – Répartition par âge des primo-demandeurs d'asile (ressortissants de pays tiers) dans les États membres de l'UE et de l'AELE, 2019.

DROIT D'ASILE : UNE HARMONISATION LABORIEUSE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

L'asile, du grec "asylon" signifiant "lieu inviolable" et "refuge sacré", est le droit pour une personne de chercher refuge.

En 1950, suite à la Seconde Guerre Mondiale qui a provoqué le déplacement de plus de 40 millions de personnes, la protection des droits des personnes réfugiées a été confiée au nouvellement créé Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR). Le texte fondateur de la protection internationale des réfugiés, la Convention de Genève, adoptée le 28 juillet 1951 par l'ONU et ratifiée par 145 Etats parties, a pour la première fois en droit international défini le statut de réfugié, énoncé les droits y afférents et les obligations juridiques des Etats signataires à leur égard⁶. Le principe fondamental de la Convention est celui du non-refoulement, selon lequel une personne réfugiée ne devrait pas être renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté sont gravement menacées. En 1967, le Protocole de New York a permis la prise en compte de l'ensemble des personnes réfugiées, quel que soit leur pays d'origine et la date des événements qu'ils fuient, complétant ainsi la Convention de Genève qui ne concernait que les réfugiés européens pour les événements survenus avant le 1er Janvier 1951⁷. Est donc réfugiée toute personne « *qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner* ».

L'Union européenne s'efforce depuis une trentaine d'années de développer un régime d'asile

européen commun, les politiques migratoires restant une compétence partagée avec les États membres. Au début des années 1990, l'horizon d'un marché unique sans frontières intérieures et les problèmes de gestion des personnes déplacées (en raison des conflits dans les Balkans et de l'effondrement des régimes communistes) incitent l'intégration des questions liées à l'asile et l'immigration aux traités relatifs à l'Union Européenne : la suppression des frontières intérieures de l'Union devait s'accompagner d'un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et d'une coopération dans les domaines de l'asile et de l'immigration comme mesures compensatoires. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en 1993, l'asile devient une matière de l'Union, limitée toutefois au cadre de la coopération intergouvernementale. C'est le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1997, qui a initié le cadre juridique et la compétence supranationale de l'Union Européenne en matière d'immigration et d'asile. Le régime européen d'asile commun (RAEC), a été officiellement mentionné pour la première fois dans les conclusions du Sommet de Tampere en 1999, aux côtés d'autres actes législatifs relatifs aux statuts de protection internationale⁸. Les normes minimales édictées dans la Directive Accueil de 2003⁹ tirent leur substance dans le fait que « les États membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs ».

L'accès à un logement convenable pour les personnes demandant et bénéficiant d'une protection internationale fait partie intégrante de tout système d'asile fonctionnel.

Dans le cadre du RAEC, la refonte de la Directive sur les conditions d'accueil et la refonte de la Directive qualification fixent les normes à respecter par les États membres de l'UE à cet égard. L'adoption de la refonte de la Directive sur les procédures d'asile en juin 2013, ainsi que

6

<https://www.ohchr.org/FB/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>

7

<https://www.ohchr.org/FB/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx>

8

Les instruments adoptés lors de la première phase du RAEC sont le Règlement EUODAC (relatif à la comparaison des empreintes digitales, 2000), la Directive Protection Temporaire (relative aux normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif, 2001), Règlement Dublin II et Règlement portant modalités d'application du Règlement Dublin (relatifs aux critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, 2003), Directive Accueil (relative aux conditions minimales d'accueil, 2003), Directive Qualification (relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, 2004), Directive Procédure (relative aux procédures d'asile, 2005).

9

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ.L.2003.031.0018.0025.FR.PDF>

les refontes respectives du Règlement Dublin, du Règlement EURODAC et de la Directive sur les conditions d'accueil, ont constitué l'étape la plus récente de l'harmonisation du droit d'asile dans les États membres de l'UE.

La Directive sur les conditions d'accueil vise à garantir l'accès des personnes en demande d'asile au logement, à la nourriture, aux vêtements, aux soins de santé, à l'éducation pour les mineurs et à l'emploi sous certaines conditions. Cependant, la Directive actuelle laisse un large pouvoir discrétionnaire dans la définition de ce qui constitue un niveau de vie suffisant et de la manière de l'atteindre. **Ainsi, les conditions d'accueil continuent de varier considérablement d'un État membre à l'autre, tant en termes d'organisation du système d'accueil qu'en termes de normes minimales garanties aux personnes en demande d'asile.**

Un autre élément clé de ce cadre juridique est le Règlement de Dublin, qui établit l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile. Le Règlement Dublin III, entré en vigueur en juillet 2013, contient des procédures pour la protection des demandeurs d'asile en prétendant « améliorer l'efficacité du système ». En mai 2016, dans le cadre de sa proposition de réforme du RAEC, la Commission a présenté un projet de proposition visant à rendre le système de Dublin plus transparent et à renforcer son efficacité, tout en fournissant un mécanisme pour faire face aux situations de pression disproportionnée sur les États membres¹⁰.

ARRIVER EN EUROPE : UN PARCOURS DU COMBATTANT

Le droit d'asile est intrinsèquement lié au principe de non-refoulement : consacré par l'article 33 de la Convention de Genève et renforcé par l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, il interdit aux États membres recevant des demandeurs et demandeuses d'asile sur leur

sol de les renvoyer dans un pays où ils pourraient être exposés à un danger ou à des persécutions. L'article 18 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne dispose que le droit d'asile doit être garanti en respect des règles édictées par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et du Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés, en accord avec les traités constitutifs de l'Union Européenne. **Toute personne a le droit de demander l'asile sur le sol européen.**

Mais en réalité, le processus de la demande d'asile s'apparente à un véritable parcours du combattant en Europe, qui débute avant même l'arrivée sur le sol européen. Atteindre le territoire de l'Europe « sanctuarisée » est souvent l'aboutissement d'un voyage long, difficile, voire traumatisant, en particulier lorsque les voies régulières sont invisageables, laissant pour seule possibilité des chemins dangereux car irréguliers. Ces 25 dernières années, presque 40 000 personnes immigrantes ont été portées disparues ou mortes par noyade ou épuisement, aux frontières d'une « Europe forteresse ». En 2016, plus de 6 000 personnes immigrantes sont mortes en traversant la méditerranée, année la plus meurtrière jusqu'à présent¹¹.

La politique européenne, qui se base sur le renforcement des frontières extérieures, a fait le choix d'externaliser le contrôle des frontières en créant par exemple les Centres d'Accueil et d'Identification, communément appelés « hotspots », en Grèce et en Italie. Initiés par la Commission en 2015, ces guichets de traitement des demandes d'asile, gérés par les autorités européennes de gestion des frontières¹² et accueillant des représentants des autorités nationales, sont censés permettre de procéder rapidement à l'identification et à l'enregistrement des personnes migrantes, ainsi qu'au relevé de leurs empreintes digitales. En **Italie**, des rapports ont pointé du doigt le détournement des fonctions premières des « hotspots » pour en faire des camps de

10

Pour plus d'information sur les perspectives historiques et législatives européennes du droit d'asile : voir « Pour aller plus loin / Annexes & tableaux » du présent rapport.

11

Migreurop (2017), 3^e Edition de l'Atlas des migrants en Europe – Approches critiques des politiques migratoires, 176 p. <http://www.migreurop.org/article2841.html>

12

European Asylum Support Office (EASO), composé de Frontex et Europol

13

Migreurop (2018), *Le détournement progressif de l'approche hotspot en Italie*, disponible sur : <http://www.migreurop.org/article2902.html>

14

https://infocrisis.gov.gr/7111/national-situational-picture-regarding-the-islands-at-eastern-aegean-sea-10-12-2019/?lang=en&fbclid=IwAR00P6w6TOTao_Ky81NCwLAnOloQlBN11Vpy9U5h4i7xZNXymitFYIqGmE

15

Voir Migreurop (2018), *Moria, l'enfer sur terre*, disponible sur : <http://www.migreurop.org/article2895.html> et EUObserver (2019), « Greece need to face reality about asylum seekers », disponible sur : https://euobserver.com/opinion/146142?utm_source=euobs&utm_medium=email

16

<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/greece-must-urgently-transfer-asylum-seekers-from-the-aegean-islands-and-improve-living-conditions-in-reception-facilities>

17

Human Rights Watch (2020), « Greece: Nearly 2,000 new arrivals detained in overcrowded, mainland camps », 31 Mars 2020, disponible sur : <https://www.hrw.org/news/2020/03/31/greece-nearly-2000-new-arrivals-detained-overcrowded-mainland-camps>

détention et des « sas d'expulsion », où de nombreux cas de violations graves des droits fondamentaux et du droit d'asile ont été observés¹³. En **Grèce**, au 10 décembre 2019, sur l'ensemble des Centres d'Accueil et d'Identification, 37 101 personnes (femmes, hommes et enfants) vivaient dans l'indignité de camps censés accueillir au maximum 6 178 personnes¹⁴. Les conditions de vie y sont déplorables, qualifiées d'« enfer sur terre » par plusieurs organisations et observateurs¹⁵. En octobre 2019, la Commissaire aux Droits Humains du Conseil de l'Europe a exhorté le gouvernement grec à transférer d'urgence les personnes en demande d'asile coincées sur les îles Egéennes et à améliorer les conditions de vie des structures d'accueil¹⁶. La situation est devenue particulièrement dramatique depuis le début de la pandémie du covid-19 et de la crise sanitaire européenne qui s'en est suivie. Alors que le droit à demander l'asile a été suspendu en Grèce dès le 1er mars 2020, la restriction des libertés, la détention arbitraire et la violation des droits fondamentaux des personnes en demande d'asile s'est généralisée. Un rapport de Human Rights Watch a ainsi dénoncé la détention de plus de 2 000 demandeurs d'asile, arrivés après le 1er mars, dans des conditions inacceptables de surpeuplement, d'absence de nourriture et d'hygiène de base, facilitant la propagation du virus au sein de populations déjà très vulnérables¹⁷.

Ces « hotspots » sont également censés permettre la relocalisation des personnes auxquelles est reconnu un besoin « manifeste » de protection internationale dans les pays européens (selon des quotas par pays, qui ne font toujours pas consensus), afin d'alléger la pression sur les deux principaux pays d'entrée. En septembre 2015, la Commission Européenne a proposé un plan de 120 000 relocalisations sur deux ans¹⁸. Mais les taux de relocalisation ont été plus bas qu'escomptés et leur mise en œuvre a été un échec : en septembre 2017, c'est-à-dire à la fin du programme, 27 695 personnes seulement avaient été relocalisées. La

France s'était par exemple engagée à accueillir 20 000 personnes en demande d'asile mais seulement 4 278 y avaient été relocalisées à cette date¹⁹.

C'est uniquement en bénéficiant de visas humanitaires ou de programmes de réinstallation, restreints et gérés par l'UNHCR à l'extérieur du territoire européen, que les personnes en demande d'asile peuvent arriver en Europe par voie régulière. Le Schéma Européen de Réinstallation a été proposé par la Commission Européenne et adopté par le Conseil en juillet 2015.²⁰ Les personnes réinstallées font en général l'objet d'un accueil spécifique. En **France**, l'accueil temporaire est assumé via un Fonds Asile Migration Intégration, utilisé à hauteur de 4 000€ par an et par personne. Il prévoit généralement un logement en sous-location durant un an, avec un accompagnement global. De même, au **Royaume-Uni**, les personnes réinstallées bénéficient d'un logement et d'un accompagnement social assurés pour un an minimum. Depuis 2015, dans l'ensemble de l'Union Européenne, plus de 65 000 personnes réfugiées ont bénéficié des programmes de réinstallation, qui permettent des parcours migratoires sûrs et protecteurs des droits fondamentaux des personnes concernées²¹.

DÉFINITIONS ET CONTOURS DU RAPPORT

Nous traiterons ici principalement des conditions d'accueil et d'hébergement des personnes en demande d'asile et bénéficiaires de la protection internationale, ce qui inclut :

- Les **personnes en demande d'asile** qui ont déposé ou souhaitent déposer leur demande dans un pays de l'Union Européenne et attendent la décision de l'administration
- Les **bénéficiaires de la protection internationale** qui ont obtenu le statut de réfugié, la protection subsidiaire ou la protection humanitaire

Ces personnes demandent une protection sur le sol de l'Union Européenne, cette protection étant prévue et encadrée par des textes législatifs contraignants. Mais dans les faits, les droits fondamentaux d'un grand nombre d'entre elles sont reniés, par des conditions d'accueil et de vie indignes et dégradants. Le régime d'asile européen commun, dans sa configuration actuelle, se traduit par des normes de conditions matérielles d'accueil, certes faibles en matière de protection des droits fondamentaux, mais ayant le mérite d'exister. Il est alors nécessaire de se demander quelles conditions minimales d'accueil et d'hébergement sont réservées aux personnes tombant en dehors du cadre de protection européen. Aux catégories décrites précédemment, nous ajouterons donc dans notre analyse les **personnes "dublinées"** qui ont fait l'objet d'une décision sous Règlement Dublin afin d'être renvoyées dans le pays de leur arrivée pour y faire leur demande d'asile. Nous évoquerons également le cas des **personnes migrantes en transit**, qui n'ont pas encore déposé leur demande d'asile mais souhaitent le faire dans un autre pays que celui où elles sont actuellement, et des **personnes déboutées du droit d'asile** qui, si elles ne sont pas considérées comme en demande d'asile ou bénéficiaires de la protection internationale, voient leurs droits fondamentaux systématiquement mis en danger par l'absence de garanties d'accès aux conditions minimales d'accueil et d'hébergement.

L'ensemble de ces personnes sont vulnérables, de par leur situation administrative, au mal-logement et à la privation de domicile.

La **notion de « conditions matérielles d'accueil »** renvoie à la définition apportée par la Directive Accueil. Comme on l'a vu, ces conditions doivent assurer aux demandeurs « un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale » (art.17§2). Elles comprennent « **le logement, la nourriture et**

l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière » (art.2). L'article 18§1 de la Directive affirme que lorsque le logement est fourni en nature, il doit être sous forme de « locaux servant à loger les demandeurs pendant l'examen d'une demande d'asile présentée à la frontière ou dans une zone de transit », de « centres d'hébergement offrant un niveau de vie adéquat » et/ou de « maisons, appartements, hôtels privés ou autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs ». La CJUE a eu l'occasion de fournir son interprétation de l'étendue des obligations des Etats membres en la matière, ce qui permet de définir plus précisément ce que recouvre la notion de droit à des conditions matérielles d'accueil. Ainsi, lorsque qu'elles sont attribuées sous la forme d'allocations financières, elles doivent être suffisantes pour permettre de se loger dans le secteur privé et maintenir l'unité familiale s'il y a des enfants mineurs. En outre, des précisions ont aussi été apportées par la CJUE dans le cas où les structures d'accueil sont suroccupées. Les Etats membres peuvent alors renvoyer les demandeurs d'asile vers les structures relevant du système général d'assistance publique dès lors que les normes minimales prévues par la Directive y sont respectées.

La gamme de réponses envisagées par la réglementation européenne en vigueur est donc large. **Dès lors qu'un niveau de vie adéquat garantissant la subsistance et protégeant la santé physique et mentale des personnes est assuré, les conditions d'accueils fournies par les Etats membres peuvent aller de l'hébergement d'urgence à un logement dans le diffus, en passant par l'hébergement hôtelier.**

18

Commission Européenne (2015), « Relocation of 120 000 refugees - European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council », Communiqué de presse – 22 Septembre 2015, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5697

19

Commission Européenne (2017), « Relocation and resettlement », disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170904_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf

20

Commission Européenne (2017), op. cit.

21

Commission Européenne (2019), « Resettlement: EU Member States' pledges exceed 30,000 places for 2020 », Communiqué de presse – 18 Décembre 2019, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6794

**QUE DIT LE DROIT sur les implications pratiques du droit
aux conditions matérielles d'accueil des personnes en demande d'asile
(début du droit, allocation financière et alternatives en cas de saturation)**

Saciri & autres contre Belgique²² | 2014 | CJUE

Cette affaire concerne une famille s'étant vu refuser l'accès à un hébergement par l'agence responsable de l'accueil, puis l'octroi d'une aide financière auprès d'une autre agence au motif qu'elle n'était pas hébergée dans le système d'accueil public, alors même qu'aucune place n'était disponible. Il était demandé à la CJUE de clarifier l'étendue des obligations d'un Etat membre de fournir une aide financière aux demandeurs d'asile en vertu de la Directive sur les Conditions d'accueil :

- Les personnes en demande d'asile ont **droit aux CMA à partir du dépôt** de leur demande.
- Si l'aide apportée est sous forme d'allocation financière, le **montant doit être suffisant pour « garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location »**.
- Si les structures d'accueil dédiées sont saturées, les Etats membres peuvent « *procéder au versement des allocations financières par l'intermédiaire d'organismes relevant du système d'assistance publique générale* », mais **ces organismes doivent respecter les normes minimales prévues dans la directive. La saturation du dispositif ne peut pas justifier de dérogation à ces normes.**

**QUE DIT LE DROIT sur les conditions de limitation
ou de retrait du droit aux conditions matérielles d'accueil**

**Zubair Haqbin contre Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers²
| 2019 | CJUE**

Un demandeur d'asile, mineur non accompagné, était hébergé dans un centre où il a été impliqué dans une rixe. Le directeur du centre a alors décidé de l'exclure du bénéfice de l'aide matérielle dans la structure d'accueil durant 15 jours, au cours desquels le demandeur a dû vivre à la rue ou chez des tiers. La CJUE devait en l'espèce préciser les conditions d'application de l'article 20 de la Directive accueil relatif aux conditions de limitation et de retrait des CMA et aux sanctions prévues en cas de manquement grave au règlement du centre ou de comportement particulièrement violent :

- Il n'est **pas possible de prévoir « une sanction consistant à retirer, même de manière temporaire, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil (...) ayant trait au logement, à la nourriture ou à l'habillement, dès lors qu'elle aurait pour effet de priver ce demandeur de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires »**.
- Les **sanctions** prévues à l'article 20.4), en cas de manquement grave au règlement du centre d'accueil ou de comportement particulièrement violent doivent être **proportionnées (au regard de la situation de la personne) et respecter le principe du respect de la dignité humaine.**

Ce jugement est d'une grande importance étant donné que plusieurs Etats membres (par exemple la Belgique, les Pays-Bas, la Roumanie, l'Italie, l'Espagne, la Grèce) autorisent actuellement le retrait des conditions matérielles d'accueil en tant que sanction pour punir une violation sérieuse des règles du centre d'hébergement ou un comportement violent.

22

Cas C-79/13, Saciri and Others, 27 February 2014 | European Database of Asylum Law: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-decision-case-c-7913-saciri-and-others-27-february-2014>

EN EXIL ET SANS DOMICILE : LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES EN EUROPE

23

Cas C-233/18: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=222184&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3726584>

24

"Access to adequate accommodation for people seeking and granted international protection is part and parcel of any functioning asylum system." Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe, Asylum Information Database / European Council on Refugees and Exiles, 2019.

25

Il ne s'agit pas d'un rapport sur les politiques migratoires, dont les conséquences/résultats font l'objet d'une abondante documentation : voir Migreurop (<http://www.migreurop.org/>), EPIM – European Programme for Integration and Migration (https://ec.europa.eu/knowledge4policy/node/6918_fr), PICUM (<https://picum.org/>), Parlement Européen (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/152/immigration-policy>)...

26

Le Royaume-Uni était encore membre de l'Union Européenne durant la rédaction du présent rapport jusqu'au 31 Janvier 2020 ; nous avons fait le choix de le conserver dans l'analyse.

27

Pour des données détaillées, voir les chapitre I et III du présent rapport.

ÉTAPES DE LA PROCÉDURE D'ASILE ET DURÉES PRÉVUES PAR LA LÉGISLATION EUROPÉENNE



Source : FRA (2019), *Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges*, p. 26

« Pour qu'un système d'accueil et d'asile fonctionne, l'accès des personnes en demande d'asile et ayant obtenu protection internationale à un hébergement digne, adéquat et abordable est primordial »²⁴. Le présent chapitre axe l'analyse autour des conditions matérielles d'accueil, d'hébergement et d'accès au logement des personnes en demande d'asile - y compris les personnes sous procédure « Dublin » - et des personnes bénéficiant de la protection internationale, et leurs conséquences sur les conditions de vie, la santé (physique et mentale), la scolarisation, l'emploi, le parcours d'inclusion²⁵. **Les conditions d'accueil, d'hébergement et d'accès au logement contribuent-elles à rendre effectif le droit d'asile ? Ces conditions permettent-elles de remplir l'objectif principal du droit d'asile,**

c'est-à-dire la protection des personnes qui en sont bénéficiaires ? Si ce n'est pas le cas, peut-on parler d'une « crise de l'accueil » et du droit d'asile en Europe ?

Ce rapport tentera de répondre à ces questions en s'intéressant aux conditions de vie des personnes concernées à différentes étapes de leur parcours. Neuf pays - dont huit Etats membres de l'Union Européenne - où les demandes d'asile sont les plus nombreuses en 2019 ont été sélectionnés pour l'analyse comparative : **l'Allemagne, la France, la Grèce, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède, la Belgique, et le Royaume-Uni**²⁶.

Le choix de ces 9 pays pour l'analyse comparative ne doit pas masquer la tendance, dans le reste des pays de l'Union Européenne, à la surreprésentation des personnes exilées parmi les personnes sans domicile : en Irlande, en Finlande, au Danemark, en Lituanie, en Slovénie, au Portugal, les données disponibles démontrent l'exposition exacerbée des personnes ayant un parcours de migration au sans-abrisme et au mal-logement.

Ce rapport a été finalisé au 17 avril 2020, dans le courant de la pandémie liée au covid-19. Les présentes informations, données et analyses ont donc été formalisées antérieurement à cette date.



28

Directive 2013/32/EU, adoptée par le Parlement et le Conseil Européens en 2013, en remplacement de la Directive 2005/85/CE sur les normes minimales en matière de procédures dans les Etats membres pour accorder et retirer le statut de réfugié. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>

Photo : Mauro Striano | Camp pour personnes en demande d'asile Eleonas - Athènes, Grèce

1.

CHERCHER REFUGE : LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT INADÉQUATES DES DEMANDEURS D'ASILE

29

<https://www.cire.be/sept-organisations-attaquent-letat-belge-sur-la-limite-d'accès-a-l'office-des-etrangers/>, cas du Parc Maximilien, à Bruxelles : <https://www.moustique.be/16651/que-reste-t-il-du-parc-maximilien>

30

<https://medecinsdumonde.be/actualites-publications/actualites/a-maggie-de-block-nouvelle-secretaire-dat-a-lasile-et-ala#undefined>

31

<https://www.rtf.be/info/belgique/detail-les-quotas-journaliers-de-demandes-d-asile-suspendus?id=10103286>

32

Home Affairs Select Committee (2017), *Asylum Accommodation*, January 2017, disponible sur : <http://bit.ly/2n0KUwI>

33

Voir la partie dédiée aux impacts de la crise sanitaire sur les demandeurs d'asile dans le chapitre 2 du présent rapport.

34

Directive 2013/33/EU du 26 Juin 2013 établissant les normes d'accueil pour les demandeurs d'une protection internationale (refonte) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0033>

Le cadre européen des procédures de gestion des demandes d'asile est défini dans la Directive relative aux procédures d'asile²⁸. Elle établit des règles claires concernant le dépôt des demandes, afin d'assurer à toute personne souhaitant solliciter la protection internationale la possibilité de le faire de manière rapide et efficace. Après dépôt d'une demande, celle-ci doit être enregistrée dans un délai maximum de trois jours (article 6) et examinée en principe dans les six mois (article 31). Une bonne information ainsi qu'une assistance légale doivent être garanties aux personnes en demande d'asile, qui ont également le droit de rester sur le territoire de l'Etat membre durant toute la durée d'examen de leur demande (article 9). En pratique dans certains Etats membres de l'Union Européenne, de nombreux cas ont été observés où des personnes doivent attendre, souvent sans domicile et dans des conditions de vie déplorables, avant de pouvoir déposer leur demande d'asile. Cela a été observé à **Bruxelles**²⁹, où une limitation journalière d'accès à l'Office des étrangers avait été mise en place le 22 novembre 2018 par le gouvernement belge, limitant de fait le nombre de dépôts de demandes d'asile à 60 par jour, laissant des centaines de personnes privées de leurs droits et d'examen de leur demande, sans solution d'aide et d'hébergement. Selon Médecins du Monde, un bébé de quelques mois s'est ainsi retrouvé en hypothermie dans la file d'attente devant l'Office des étrangers avant d'être pris en charge en urgence³⁰. Le Conseil d'Etat belge a finalement suspendu ces quotas journaliers, en considérant qu'une telle décision avait « pour

effet de rendre exagérément difficile l'exercice d'un droit fondamental »³¹. En **Angleterre**, la Commission aux Affaires Intérieures a pointé du doigt les conséquences de l'accumulation des retards de procédures d'asile, laissant des personnes coincées plusieurs semaines dans les structures d'accueil initiales, censées être très temporaires (19 jours maximum), avec des effets particulièrement néfastes de ces conditions de vie sur les femmes, dont les femmes enceintes et jeunes mères³². Depuis le début de la crise sanitaire européenne engendrée par la pandémie liée au covid-19, de nombreux Etats membres ont aménagé le droit d'asile et les procédures afférentes, mettant en lumière des choix politiques radicalement différents selon les pays³³.

Les conditions matérielles d'accueil que les Etats membres doivent fournir aux demandeurs d'asile sont régies par la Directive sur les Conditions d'Accueil³⁴. Les personnes en demande d'asile y ont droit à partir du dépôt de leur demande. Elles doivent ainsi avoir accès au logement, à l'alimentation, à des vêtements, aux soins de santé, à l'éducation pour les mineurs et à l'emploi, sous certaines conditions. Le texte précise que **les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil doivent assurer aux demandeurs « un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale »** (article 17). La Directive met également en avant la situation des **personnes vulnérables**, en particulier les mineurs non-accompagnés et les victimes de torture : les Etats membres doivent, entre autres, conduire une évaluation individuelle afin d'identifier les besoins d'accueil spécifiques

35

Un document de référence par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a été publié en 2016 pour soutenir les Etats membres dans la mise en œuvre des dispositions clé de la Directive sur les Conditions d'Accueil : EASO (2016), EASO Guidance on Reception conditions: Operational standards and indicators, disponible sur : <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance%20on%20reception%20conditions%20-%20operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf>

36

Pour plus d'informations sur l'assistance financière, voir « Pour aller plus loin – Tableaux et annexes », Tableau 2.1 – Assistance financière aux demandeur-se-s d'asile.

37

Témoignage d'Evelyne, fonctionnaire de l'OFPPA (Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides), France Inter (2019), <https://www.franceinter.fr/ce-qui-me-gene-c-est-le-traitement-differencie-selon-les-nationalites-des-officiers-de-l-ofppa-temoignage>

38

Sources : Fiches pays ESPN 2019 et fiches pays FEANTSAs (mises à jour chaque année).

39

Depuis une loi de 2016 / Section 12a de la Loi relative au Séjour.

des demandeurs d'asile vulnérables et leur assurer l'accès à une aide médicale et psychologique. Cependant, en ne définissant pas ce qui constitue un niveau de vie adéquat et la manière de le garantir, la Directive actuelle laisse un large degré de discrétion aux Etats membres. Par conséquent, **les conditions matérielles d'accueil sont très variables**, à la fois en termes de structuration du système, de pratiques et de conditions d'accueil³⁵.

Comment ce cadre légal européen est-il mis en œuvre, en particulier en matière d'hébergement, par les Etats membres de l'Union Européenne ?

Nous traiterons ici principalement de la question de l'hébergement – la question de l'assistance financière étant développée en annexe³⁶.

« **Tout le problème désormais, avec l'accélération de l'examen de la demande liée à la loi de 2018, c'est qu'on a devant nous des personnes primo-arrivantes. Elles sont dans la précarité, sans hébergement, sans accompagnement, sans soins**

médicaux. Elles sont dans une détresse totale. Souvent, quand elles arrivent à l'entretien, leur préoccupation n'est pas la demande d'asile, mais qu'on leur trouve un logement le soir même. Ils sont dans la survie. [...] Quelqu'un qui dort à la rue, n'a pas mangé depuis plusieurs jours, n'est pas en mesure de pouvoir se concentrer, comprendre nos questions et encore moins d'y répondre. »³⁷

LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS PUBLIQUES EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT

La réalisation de ce rapport a permis de mettre en lumière des normes et pratiques particulièrement diversifiées parmi les Etats membres concernant la répartition des responsabilités publiques en matière d'hébergement des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes sans domicile.

Légende du tableau

- - - - - Forte porosité entre système d'hébergement généraliste (pour personnes sans domicile) & système dédié aux demandeurs d'asile & réfugiés
- En **violet** Capacités d'accueil
- En **orange** Durées d'accueil

Pays	Responsabilités en matière d'hébergement des personnes en demande d'asile et capacités d'accueil	Responsabilités en matière d'hébergement des bénéficiaires de la protection internationale	Responsabilités en matière d'hébergement des personnes sans domicile ³⁸
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> - Répartition coercitive par le Ministère de l'Intérieur (fédéral) - Hébergement dédié financé par le fédéral et géré/mis en œuvre par les Etats fédérés (Länders) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de période réglementaire de sortie de l'hébergement pour DA - Pas de parc de logements d'accueil dédié / utilisation du parc de logements privé & social (schémas d'aide à la location) - Obligation de prendre résidence dans le Länder où la demande d'asile a été déposée / répartition coercitive par les autorités³⁹ 	Services municipaux, ONGs & caritatif

EN EXIL ET SANS DOMICILE : LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES EN EUROPE

Belgique	<ul style="list-style-type: none"> - Répartition coercitive par Fedasil/Ministère Migration & Intégration - Hébergement dédié géré par Fedasil, qui peut déléguer à des tiers par convention - En Janvier 2019, le système d'accueil dans son ensemble comptait 21 014 places (90 % occupées) - Temps moyen de séjour en centre d'accueil pour Demandeurs d'asile : 13,5 mois 	<ul style="list-style-type: none"> - Période réglementaire de sortie de l'hébergement pour Demandeurs d'asile : 2 mois (prolongation d'1 mois possible si motivée) - Pas de parc de logements d'accueil dédié / utilisation du parc de logements privé 	Services municipaux & ONGs
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> - Répartition coercitive (sur base des besoins/au cas par cas) par l'Unité de Travail Social (Ministère du Travail, de la Migration & de la Sécurité Sociale) et/ou ONGs - Réseau de centres d'accueil collectifs (CAR & CETI) gérés par le Ministère du Travail, de la Migration & de la Sécurité Sociale et réseau de structures d'accueil gérées par les ONGs (mandatées par le Ministère). - En 2019, 3 801 places en « phase 0 » de premier accueil 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de différenciation entre hébergement pour demandeurs d'asile et pour BPI. - Système divisé en 3 étapes : « phase 0 » de primo-accueil « phase 1 » d'accueil et de démarrage du parcours d'intégration avec un hébergement dans un centre collectif ou dans un appartement (géré par le gouvernement ou par les associations) = 9 129 places en 2019 « phase 2 » (en général après 6/9 mois) en hébergement indépendant avec aide financière et sociale du programme (géré par les associations) = 18 258 places en 2019 - Période réglementaire de sortie de l'hébergement pour demandeurs d'asile : 6 mois - Durée totale = 18 mois (peut être étendue à 24 mois pour les personnes vulnérables) - Méthodologie d'intervention qui conçoit donc les étapes en fonction du degré d'autonomie des personnes 	Services municipaux, ONGs & caritatif
France	<ul style="list-style-type: none"> - Répartition coercitive dans les régions par l'OFII (Office Français de l'Immigration et de l'Intégration = entité publique sous tutelle du Ministère de l'Intérieur) - Gestion du dispositif de premier accueil par OFII et partenaires publics ou privés - Gestion des dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile par les services déconcentrés de l'Etat (préfectures) et services départementaux, organisations à but non-lucratif, sociétés d'économie mixte (ADOMA) - 86 592 places au 31/12/18 (hébergement d'urgence, CADA, CAES) 	<ul style="list-style-type: none"> - Période réglementaire de sortie de l'hébergement pour Demandeurs d'asile : 6 mois - Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) pour bénéficiaires de la protection internationale = 9 mois (prolongation possible de 3 mois), 5 207 places fin 2018 - Mobilisation de logements dédiés et de logements de droit commun existants 	Etat (services déconcentrés / SIAO), services municipaux, ONGs

<p>Grèce</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de répartition coercitive systématique (en pratique effectuée sur décision réglementaire du Directeur des Services d'Asile) - Restriction géographique pour les personnes concernées par l'accord UE-Turquie et la procédure frontalière accélérée (îles Egéennes) - Responsabilité du dispositif d'accueil par Service d'Accueil et d'Identification (RIS) & Direction pour la protection des demandeurs d'asile, sous Ministère de la Migration + programme ESTIA par UNHCR pour les Demandeurs vulnérables - Centres d'Accueil Temporaires (estimation sur le continent) : 16 110 places au 07/09/18 - UNHCR : 23 156 places au 02/01/19 - Voir plus bas pour la situation des « hotspots » 	<ul style="list-style-type: none"> - Période réglementaire de sortie du programme ESTIA : 6 mois - Programme HELIOS à venir (peu de précision sur la mise en œuvre) - Sinon, pas de parc de logements d'accueil dédié 	<p>Services municipaux, Centre National pour la Solidarité Sociale (EKKA, entité publique), ONGs & caritatif (secteur peu développé)</p>
<p>Italie</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Répartition coercitive sur la base de la disponibilité des places (et transferts coercitifs) - Places occupées en hotspots (31/12/18) : 453 / en centres de primo-accueil : 8 990 (fermetures de places en 2019) / CAS (centres d'accueil d'urgence, censés être « extraordinaires » et utilisés en cas de pénurie de place en primo-accueil) : 138 503 - Coordination par le gouvernement national (Préfectures & Ministère de l'Intérieur), gestion déléguée sur demande/appel d'offre aux coopératives sociales privées et autorités locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de période réglementaire de sortie vers l'hébergement de « seconde-ligne » (SIPROIMI) pour les bénéficiaires de protection internationale & pas de droit de rester en hébergement pour demandeurs d'asile (pratiques divergentes, à la discrétion des préfetures, autorisations de rester possible sur plusieurs mois, quelques semaines ou quelques jours) - Places occupées en SIPROIMI (ex SPRAR), hébergement pour bénéficiaires de protection internationale et mineurs non-accompagnés (31/12/18) : 25 657 ; gestion par réseau d'autorités locales et ONGs (fonds publics) = logements dédiés mobilisés, surtout mobilisation de logements de droit commun existants. Répartition coercitive. - Accès aux logements publics/sociaux pour les bénéficiaires de protection internationale aux mêmes conditions que les ressortissants italiens (restreint dans certaines régions) 	<p>Services municipaux, ONGs & caritatif</p>
<p>Pays-Bas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Système de répartition coercitive - Centres de primo-accueil (COL, maximum 3 jours puis POL durant procédure de dépôt de la demande d'asile jusqu'à obtention d'un permis temporaire de séjour, environ 8 jours) = centres de "pré-asile", où les personnes doivent attendre plus d'un an en raison du manque de personnel décisionnaire sur la procédure d'asile - Centres d'Asile (AZC) - Gestion par l'agence gouvernementale centrale pour les DA (COA) - 22 576 places occupées en centres d'accueil gérés par COA fin 2018 	<ul style="list-style-type: none"> - Répartition coercitive par le COA qui trouve les solutions de logement en coopération avec les autorités locales ; pas de période réglementaire de sortie (effectuée lorsqu'une solution de logement est trouvée) - La loi impose à chaque autorité locale de loger un nombre prédéfini de personnes détentrices d'un permis de séjour. Tous les 6 mois, le gouvernement détermine le nombre de titulaires de permis de séjour que les autorités locales doivent accueillir (en fonction de la taille de la localité)⁴⁰ - Parc de logements dédiés et mobilisation de logements de droit commun existants 	<p>Services municipaux & ONGs</p>

40

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>

EN EXIL ET SANS DOMICILE : LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES EN EUROPE

41

Depuis 2016, les bénéficiaires de protection internationale qui ne trouvent pas de logement sur le marché privé font l'objet d'une répartition par l'Agence des Migrations dans les municipalités, qui sont ensuite responsables du logement de ces personnes ; selon la législation en vigueur, la municipalité ne peut refuser le placement pour des raisons de pénurie de logements.

42

European Observatory on Homelessness, Asylum seekers, refugees and homelessness, EOH Comparative Studies n°6, 2016

43

Eurostat – migr_asyappctza (2019).

44

Ces Centres d'Accueil et d'Identification sont présents sur 5 des îles Egéennes (Kos, Lesbos, Samos, Chios, Leros) et à Filakio/Evros, à la frontière turque.

45

Voir l'introduction « L'arrivée en Europe » pour les chiffres concernant les « hotspots ».

46

<https://www.lapresse.ca/international/europe/201909/29/01-5243352-grece-emeutes-dans-un-camp-de-refugies-apres-un-incendie-meurtrier.php>

47

https://www.rtf.be/info/monde/detail-grece-des-enfants-refugies-tentent-de-se-suicider-pour-echapper-aux-conditions-de-vie-des-camps?id=10383834&fbclid=IwAR2bp_WcnpZEEfEYLQocr22bMGEg737qfXaAOqa52welpWyHEeSSWY9UWN4

Royaume-Uni

- Centres d'hébergement initial : 2 129 places occupées fin 2018 ; utilisation d'hôtels & B&Bs pour le primo-accueil (19 jours maximum réglementaires, en pratique les demandeurs d'asile peuvent y rester plus de 3 semaines)
- Puis hébergement dans logements individuels du parc privé / hostels
- Responsabilité du Ministère de l'Intérieur (Home Office) qui délègue la gestion à des entreprises privées

Suède

- Répartition coercitive sur décision administrative lors de l'hébergement par l'Agence des Migrations (gouvernementale)
- 50 à 60 % des demandeurs d'asile vivent dans les logements proposés par l'Agence des Migrations ; 20 410 places en centres d'accueil ; 27 129 places en hébergement sur le parc privé
- Centres d'hébergement temporaires ouverts momentanément par les municipalités en 2015 lors des pics d'arrivées

- Période réglementaire de sortie de l'hébergement pour demandeurs d'asile : 28 jours
- Pas de parc dédié d'hébergement pour bénéficiaires de protection internationale ; recours au parc privé, au parc social/municipal et aux associations

- Période réglementaire de sortie de l'hébergement pour demandeurs d'asile : 2 mois, période à la fin de laquelle l'obligation de loger les bénéficiaires de protection internationale est attribuée aux municipalités (durant 2 ans, pendant le parcours d'installation ; après 2 ans, contrat locatif peut être stoppé et les bénéficiaires doivent trouver leur propre logement – ils peuvent alors s'inscrire sur les listes d'attente pour le logement social)
- Pas de parc dédié, mobilisation de logements municipaux existants
- Durée moyenne de transition entre obtention de la protection et emménagement dans logement municipal : 153 jours en 2018

Services locaux (municipalités et districts), ONGs & caritatif

Services municipaux, ONGs, caritatif et organisations privées

La demande d'asile est un processus. Il est important de savoir si l'hébergement et des conditions de vie digne sont disponibles à chaque étape du processus. **L'accès à un accueil digne et à l'hébergement est bien-sûr fortement corrélé aux dynamiques des politiques sociales et de logement :**

la pénurie généralisée de logements abordables, en particulier dans les zones urbaines, entraîne une concurrence accrue des publics ayant des besoins sociaux spécifiques pour l'accès au logement digne (personnes migrantes, personnes sans-abri, personnes âgées, jeunes...) ⁴².

48

Voir les reportages vidéo de BBC News (2018), « The worst refugee camp on earth », disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=Bv-OHi3iGQI&feature=youtu.be> et de Konbini News (2019), « Dans l'enfer du camp de Samos », disponible sur : <https://news.konbini.com/societe/grece-un-migrant-iranien-sest-suicide-au-camp-de-lesbos/>

49

https://euobserver.com/migration/147394?utm_source=euobs&utm_medium=email_unprotected_unsupported_uncertain.pdf

50

Voir par exemple International Rescue Committee (2018), « Unprotected, unsupported, uncertain – Recommendations to improve the mental health of asylum seekers on Lesbos », disponible sur : <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/3153/>

51

A Lesbos par exemple, depuis septembre 2016, tous les nouveaux arrivants, y compris les enfants, sont détenus de facto au camp de Moria durant 25 jours. Après cette période, les nouveaux arrivants reçoivent une carte de demandeur d'asile avec une restriction géographique limitant leur liberté de mouvement, les obligeant à rester sur l'île. Depuis juin 2017, seuls les cas de réunification familiale sous Dublin et les personnes syriennes vulnérables reçoivent des cartes sans restriction géographique, permettant l'accès au continent.

Des systèmes d'hébergement dédiés dépassés et inadaptés : l'institutionnalisation de l'hébergement d'urgence pour les personnes en demande d'asile

Les systèmes d'hébergement dédiés devraient en principe permettre aux personnes d'être accueillies dignement et de bénéficier d'un accompagnement adapté, durant le temps nécessaire à l'examen de leur demande. Nous verrons cependant que ce temps peut s'avérer long et que le nombre de places dans les différents dispositifs des Etats ne correspond souvent pas aux besoins réels des personnes. Les Etats ont donc recours à des solutions d'hébergement d'abord pensées comme temporaires, mais qui se pérennisent, se traduisant par l'institutionnalisation du recours à l'hébergement d'urgence pour les personnes en demande d'asile. Tous les pays européens, et tous les territoires de ces pays, ne font cependant pas face aux mêmes situations. Différentes problématiques peuvent donc être identifiées, mais elles traduisent globalement **un manque de vision de long terme dans l'accueil des personnes**.

Il est important de rappeler que **la répartition des demandes d'asile entre pays européens est de facto inégalitaire**. Alors que 664 480 personnes ayant demandé l'asile ont été enregistrées dans les pays de l'UE et les Etats associés via Schengen en 2018⁴³, 75 % de ces demandes, soit 444 445 personnes, sont concentrées dans 5 pays sur 32 : **l'Allemagne, la France, la Grèce, l'Italie et l'Espagne**. La **Grèce, l'Italie et l'Espagne** n'étaient pas préparées à des nombres importants (et fluctuants) d'arrivées. Leur système d'accueil étant inadapté et insuffisant avant même l'augmentation du nombre de demandes d'asile, le manque chronique d'investissement pour augmenter et amé-

liorer les capacités d'accueil a engendré des crises répétées et des pénuries permanentes de places d'accueil, quelles que soient les dynamiques (à la hausse ou à la baisse) du nombre d'arrivées, quel que soit le degré de pression sur le secteur.

CONSÉQUENCES DES INÉGALITÉS DE RÉPARTITION ENTRE LES DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS

En Grèce, la saturation des Centres d'Accueil et d'Identification (ou « hotspots »)⁴⁴, dont le système est prôné par les institutions européennes, est l'exemple le plus criant de violation des droits fondamentaux des demandeurs d'asile en matière de conditions matérielles d'accueil⁴⁵.

Les personnes bloquées dans ces centres fermés font quotidiennement face à ces difficultés nombreuses : surpopulation, promiscuité, manque d'espaces privatifs, vulnérabilité aux intempéries, insécurité dans les tentes et baraques de fortune, manque de services médicaux et d'information, violences etc. Dans le camp de Moria, à Lesbos, en décembre 2019, deux personnes sont mortes dans un incendie de conteneurs⁴⁶. Médecins Sans Frontière y constate chaque semaine des cas d'enfants tentant de se suicider⁴⁷. La grande majorité des enfants ne sont pas scolarisés dans ces camps. A Samos, des reportages mettent à jour la distribution de nourriture avariée, les conditions d'hygiène déplorables, les infestations de rats et de serpents⁴⁸. Les séjours prolongés – certaines personnes y sont depuis trois ans⁴⁹ – dans ces conditions ont des impacts dramatiques sur la vie des personnes, sur leur santé mentale et physique⁵⁰. Il s'agit de traitements inhumains et dégradants. Lorsque des procédures ad-hoc d'envoi sur le continent sont autorisées⁵¹, les personnes concernées n'ont aucun droit à l'assistance, ce qui engendre la création de campements informels autour des centres d'accueil officiels et une vulnérabilité accrue de ces personnes, livrées à elles-mêmes et à la rue.

D'autres demandeurs d'asile vulnérables reçoivent des cartes sans restriction géographique pendant un mois pour se rendre sur le continent et accéder à des services médicaux non disponibles sur l'île. Ils sont alors obligés de retourner à Lesbos pour leur procédure d'asile, mais tentent souvent de rester sur le continent.

Voir Danish Refugee Council (2017), *Fundamental Rights and the EU hotspot approach*, disponible sur : <https://www.statewatch.org/news/2017/nov/danish-refugee-council-fundamental-rights.pdf>.

52

RTBF (op. cit.)

53

<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/68924> ; cf. partie II du présent chapitre pour plus d'informations sur le programme ESTIA.

54

CIDOB (2019), *To be or not to be: Deficiencies in the Spanish Reception System*, disponible sur : https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionals/ni_214/to_be_or_not_to_be_deficiencies_in_the_spanish_reception_system

55

Voir profil pays Espagne/FEANTSA, Inés et al, 2019:22.

56

Voir profil pays Espagne/FEANTSA, SIS, 2018:69.

57

CIDOB (2020), *Our House, Your House? Conditions and paths of access to housing for asylum seekers and refugees in Catalonia*. https://www.cidob.org/en/projects/our_house_your_house

« Il y a une toilette pour 65 personnes, une douche pour 90 personnes. Pour être très claire, personne ne devrait vivre dans ces conditions. »

*Caroline Willemen, coordinatrice pour MSF à Lesbos pendant un an, à propos des conditions d'hygiène à Moria*⁵²

Lorsque l'identification et la demande d'asile ont été déposées, souvent après de longs mois, voire des années d'attente, un système de « deuxième accueil » est prévu en Grèce : le « Programme de réinstallation et d'intervention d'urgence ». Financé par l'Union Européenne et supervisé par l'UNHCR, il a été créé en novembre 2015 afin de proposer des solutions d'hébergement aux personnes en demande d'asile dans des appartements, bâtiments, familles hôtes et chambres d'hôtels. En juillet 2017, ce premier programme a été intégré au nouveau programme ESTIA (*Emergency Support to Integration and Accommodation*) de la Commission Européenne, qui vise à fournir un logement et une aide financière aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires de la protection internationale. Au total, entre novembre 2015 et mars 2019, 57 583 personnes ont bénéficié de ces programmes⁵³.

La position géographique de la Grèce en fait la première ligne d'arrivée par la Méditerranée et la dépositaire des missions d'enregistrement et d'identification découlant de l'externalisation de la gestion des frontières par les institutions européennes. **Mais le débordement du système de premier accueil n'est pas exclusif à la Grèce.** L'Espagne est par exemple devenu un pays d'asile depuis le début des années 2010, aujourd'hui troisième dans le classement des Etats membres recevant le plus de demandes, mais les politiques publiques ne s'y sont pas adaptées, tardant à adopter des cadres réglementaires et à organiser une planification de long-terme à la hauteur des enjeux⁵⁴. **Le nombre de demande d'asiles annuel**

s'y est multiplié par 45 en six ans, passant de 2 565 en 2012 à 14 780 en 2015, 36 605 en 2017, 54 050 en 2018 et 117 795 en 2019. Malgré l'augmentation du nombre de places dédiées - de 930 places d'accueil gérées en 1ère phase d'accueil par le gouvernement en septembre 2015 à 9 129 places en décembre 2019 -, le pays a été complètement dépassé. Les organisations de la société civile dénoncent une gestion réactive sans planification de moyen-terme. Le système d'asile espagnol est organisé en trois phases : une « pré-phase » de primo-accueil, supposée durer maximum 30 jours, jusqu'au dépôt de la demande d'asile. Puis la « première phase », supposée durer six mois le temps de l'évaluation de la demande d'asile et durant laquelle est fourni un hébergement (soit dans l'un des quatre Centres d'Accueil pour Réfugiés du pays gérés par l'Etat, soit dans un centre géré par une ONG). Enfin la « deuxième phase », supposée durer 12 mois (extensibles à 24 mois en cas de forte vulnérabilité) dont la finalité est l'autonomie de la personne et durant laquelle une aide financière au logement (d'environ 375€ par mois pour une personne seule) est fournie. Un nombre croissant de ressortissants d'Amérique latine, en particulier du Venezuela, ont fait leur demande d'asile en Espagne ces dernières années, témoignant d'une évolution des pays d'origine des personnes en demande d'asile. En parallèle, **les données disponibles montrent une augmentation généralisée de la part des ressortissants de pays tiers parmi les personnes sans domicile** : à Barcelone, entre 2015 et 2019, cette part est passé de 48 % à 52 % (définition comprenant quatre catégories ETHOS)⁵⁵. Au Pays Basque, entre 2014 et 2018, ce ratio a augmenté de 65 % à 75 %⁵⁶. Une récente enquête exploratoire menée par le CIDOB en Catalogne a relevé que 27 % des personnes en demande d'asile consultées avaient déjà dormi à la rue et 24 % avaient perdu leur logement au moins une fois pour des raisons économiques⁵⁷.

LE RECOURS À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE FAUTE DE DISPOSITIFS DÉDIÉS SUFFISANTS

Dans certains pays, la mobilisation de l'hébergement d'urgence sur le moyen ou long-terme à cause du manque de places dédiées aux personnes en demande d'asile caractérise une véritable institutionnalisation de l'utilisation de l'hébergement d'urgence : c'est le cas en Grèce, en Italie, en Espagne et en France. Lorsque cette porosité entre hébergement dédié et hébergement d'urgence généraliste est particulièrement importante, les personnes en demande d'asile sont contraintes d'utiliser, à différentes étapes de leur parcours, les services d'aide aux personnes sans-abri.

Cela s'observe particulièrement en France, où l'accueil matériel des personnes en demande d'asile prend normalement la forme d'un hébergement et d'une allocation. Le montant de l'allocation est de 6,80€ par jour, majoré de 7,40€ si aucune place d'hébergement dédiée n'est disponible et si le demandeur d'asile n'est pas hébergé par un autre biais⁵⁸. Les personnes en demande d'asile sont supposées être hébergées dans des structures dédiées constitutives du Dispositif National d'Accueil. La forme traditionnelle de ce dispositif est le Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) qui délivre, outre l'hébergement, un accompagnement social et administratif spécifique. En parallèle, afin de pallier au manque de places en CADA, un dispositif d'Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile (HUDA) s'est développé ainsi que de nombreux dispositifs spécialisés, destinés à certaines catégories de personnes en fonction de leur situation administrative : Accueil Temporaire Service Asile (ATSA), Centre d'Accueil et d'Orientation (CAO), Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), Centre d'Accueil et d'Évaluation des Situations administratives (CAES), Dispositif

de Préparation au Retour (DPAR). Les hébergements d'urgence (ATSA, PRAHDA, CAO, HUDA) sont devenus presque aussi importants en taille que les CADA et font formellement partie du système d'accueil, mais ils ne répondent pas aux mêmes exigences en termes de qualité de l'accueil et d'accompagnement des personnes.

L'hébergement d'urgence n'est donc plus fait pour combler temporairement les pénuries de places du système d'accueil de base, il est ici devenu la forme d'hébergement par défaut pour certaines catégories de demandeurs d'asile - comme par exemple ceux sous procédure Dublin qui ne peuvent pas accéder aux CADA. Après avoir multiplié les dispositifs spécifiques depuis 2015, éloignés du droit commun et du logement, le gouvernement français a décidé en 2019 de transformer plusieurs d'entre eux (ATSA, CHUM, PRAHDA et CAO) en HUDA. Si cette décision a le mérite de simplifier le système, cela reste un dispositif moins exigeant au sein duquel les personnes ne bénéficient pas des mêmes conditions d'accueil qu'en CADA. La principale différence entre HUDA et CADA réside dans l'accompagnement (absence de juriste en HUDA), le taux d'encadrement, mais aussi le coût, le prix de journée en CADA étant de 19,50€ par personne, contre 17€ en HUDA⁵⁹. Dans certains CAO, où le prix de journée est plus élevé (24€ par personne), ont pu être constatés l'absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques ou encore de cours de français. Fin 2019, il restait 4 657 places en CAO à transformer en HUDA au 1er juillet 2020⁶⁰.

Depuis des années, **le parc de places disponibles au sein du Dispositif National d'Accueil est largement insuffisant au regard des besoins**, malgré un doublement en six ans du nombre de places dédiées. Au 31 décembre 2018, le parc comptait 86 425 places⁶¹ pour 156 200 personnes ayant demandé l'asile⁶². Moins de la moitié des personnes en demande d'asile ont pu être

58

Ce montant est censé financer un hébergement privé ; il est en pratique insuffisant pour permettre aux demandeurs d'asile de se loger dans le parc privé.

59

Pour mieux comprendre la complexité des lieux d'hébergement pour personnes migrantes en France, voir Cimade (2018, actualisé en avril 2019), *Typologie des dispositifs d'hébergement des personnes exilées - accueil/transit/contrôle/expulsion : comment s'y retrouver ?*, disponible sur : <https://www.lacimade.org/publication/typologie-lieux-hebergement-migrants/>

60

Fondation Abbé Pierre (2020), 25^e Rapport sur l'État du Mal-Logement en France 2020, p. 241, disponible sur : <https://www.fondation-abbepierre.fr/documents/pdf/reml2020-rapport-complet-web.pdf> ; voir également FAS (2019), *Publication des cahiers des charges CADA et HUDA : une évolution en demi-teinte*, disponible sur : <https://www.federationsolidarite.org/publics/refugies-et-migrants/9774-publication-des-cahiers-des-charges-cada-et-huda-une-evolution-en-demi-teinte>

61

Rapport activité OFII 2018 : <http://www.ofii.fr/JMCG/pdf/RAA%20OFII%202018-BD.pdf>

62

Ce chiffre inclut les adultes et mineurs accompagnants, quelle que soit la procédure dans laquelle ils ont été placés - normale, accélérée ou Dublin -, ainsi que les réadmissions éteintes (personnes placées en procédure Dublin avant 2018 mais qui n'ont pas été transférées et dont la France est devenue responsable de l'examen de la demande en 2018) <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Essentiel-de-l-immigration/Chiffres-cles>

63

Projet de loi de finances 2020, programme 303.

64

<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-05/NEB-2018-Immigration-asile-integration.pdf>

65

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-193-notice.html>

66

Braud F., Fischer B. & Gatelier K. (2018), « L'hébergement des demandeurs d'asile à l'épreuve d'administrations françaises en crise. Une analyse locale : l'exemple de Grenoble. », La Revue des droits de l'homme [En ligne], 13 | 2018, disponible sur : <http://journals.openedition.org/revdh/3478>

67

Ce principe d'inconditionnalité a été plusieurs fois remis en cause ces dernières années par les pouvoirs publics : https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/10/16/hebergement-des-migrants-le-115-sous-pression_6015734_3224.html?fbclid=IwAR3Y5xetoLivk5fFTU7InYqnnNlo6aEDv7pfr7SB6EcK9EF0vFFUemTCGoc

hébergées dans le Dispositif National d'Asile en 2018 (48 %) ⁶³. Lorsque les personnes obtiennent une protection internationale ou, à l'inverse, sont définitivement déboutées du droit d'asile, elles devraient être orientées vers les structures adaptées correspondantes. Cependant, certaines places du Dispositif National d'Accueil sont occupées par des personnes dont la demande d'asile a été rejetée, ou par des personnes ayant obtenu une protection internationale.

La sous-budgétisation chronique du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et ses conséquences sur l'hébergement d'urgence ont été épinglées à de multiples reprises par la Cour des Comptes ⁶⁴ et le Sénat français ⁶⁵. En dépit des besoins persistants, le gel des places en CADA dans le projet de loi de finances pour l'année 2020 est une nouvelle illustration de cette insuffisance budgétaire organisée. La multiplicité des dispositifs d'hébergement d'urgence concourt à complexifier et à créer une certaine opacité dans l'accueil des demandeurs d'asile, au risque d'éliminer le droit commun qui devait être l'hébergement en CADA censé fournir le meilleur accompagnement » et de favoriser « des pratiques administratives vidant le droit à l'hébergement de sa substance. ⁶⁶

La porosité entre le système d'hébergement généraliste et le système d'hébergement spécifique est d'autant plus prégnante en France que l'accès à l'hébergement d'urgence généraliste y est - en principe - inconditionnel et continu ⁶⁷.

En **Italie**, les CAS (*Centri d'Accoglienza Straordinaria*) ont été créés en 2015 afin de fournir un premier accueil, supposé être très temporaire le temps de l'identification et du dépôt de la demande d'asile. Les personnes en demande d'asile devraient ensuite entrer rapidement dans le système SPRAR (devenu SIPROIMI ⁶⁸) de protection des demandeurs d'asile et réfugiés. **La pénurie de places en SPRAR et le refus de fournir ces services par beaucoup de municipalités** (le

SPRAR nécessitant l'adhésion des villes et leur disponibilité à gérer l'accueil sur leur territoire) **ont pérennisé dans le temps les CAS, qui sont devenus le moyen d'hébergement principal pour les demandeurs d'asile**. Dorénavant, le premier accueil se fait dans des centres collectifs et dans des « hotspots » ⁶⁹ pour une durée maximale de 48h, en théorie. Puis l'hébergement se fait dans les CAS, de « deuxième accueil », qui peuvent être des centres collectifs ou des appartements. Pour y avoir accès, la personne doit avoir obtenu un permis temporaire (de six mois, pour la durée de sa procédure de demande d'asile), appelé « C3 ». Cependant, selon les régions, obtenir un C3 peut prendre de quelques jours à quatre mois, durant lesquels aucune solution d'hébergement n'est proposée - à part l'hébergement d'urgence généraliste, pour personnes sans-domicile, géré par les associations et les municipalités. De plus, les délais d'examen des demandes d'asile ne correspondent plus du tout aux six mois procéduraux prévus par le C3 : un entretien auprès de la commission territoriale peut être fixé jusqu'à trois ans après le dépôt de la demande. Si le permis de résidence alloué par le C3 pour six mois est renouvelable, cela rajoute une pression supplémentaire sur le système d'hébergement des demandeurs d'asile ⁷⁰ : les personnes doivent rester dans les CAS et n'accèdent pas aux SPRAR/SIPROIMI.

Les transferts coercitifs d'un centre d'hébergement à un autre peuvent avoir des effets néfastes sur le parcours et les efforts d'insertion des personnes en demande d'asile : en **Italie**, les personnes en demande d'asile sont souvent déplacées d'un CAS à l'autre, afin d'équilibrer la répartition en régions et en provinces. Ces transferts sont décidés par les préfetures et ne sont pas susceptibles d'appel. Le centre de primo-accueil de *Castelnuovo di Porto* à Rome a par exemple été fermé en janvier 2019 : plus de 300 demandeurs d'asile hébergés ont été

68

Cf. partie II du présent chapitre.

69

Il existe 4 « hotspots » en Italie : Lampedusa (100 places), Pozzallo (300 places), Messina (250 places) et Taranto (400 places).

70

<https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/procedures/registration-asylum-application#footnote9-1s2fceb>

71

Les modalités de transfert ont été fortement critiquées. Voir Redattore Sociale, « Non difendiamo i grandi centri ma così è inumano », 23 January 2019.

72

Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers (CIRE) (2019) https://www.cire.be/de-la-construction-politique-d-une-crise-de-l-accueil/et-https://www.rtf.be/info/belgique/detail-asile-et-migration-la-crise-de-l-accueil-ne-vient-pas-d-un-afflux-mais-de-la-fermeture-de-place-selon-le-cire?id=10335231&fbclid=IwARI8dWm1g8FjTSqLrIn1KkZxm158CD_gEuclYToBN46tje7VzMQebre0t4

73

<https://www.rtf.be/info/regions/detail-centre-fedasil-de-jumet-des-tentes-installees-en-urgence?id=103613208&fbclid=IwARIFgAntIIe2kalbrQ29HWcs4Gvd3DTqe6-XEEscsRphXKvfuURbFHcunvk;https://www.fedasil.be/fr/actualites/installation-temporaire-de-containers-au-centre-de-charleroi>

transférés en une semaine, sans préavis ni information et sans prendre en compte les parcours individuels, beaucoup ayant créé des liens sociaux avec la population et le marché du travail locaux⁷¹.

Ces pénuries massives de places nous amènent à qualifier ces situations de « crises de l'accueil », en opposition à l'expression communément utilisée de « crise migratoire ». Ce sont en effet les conséquences de décisions politiques, et non le nombre d'arrivées de personnes en demande d'asile, qui sont à l'origine de l'échec des politiques publiques d'asile et de l'asphyxie de l'hébergement généraliste - qu'il s'agisse de la sous-budgétisation, de l'absence de planification de moyen/long-terme, de la pénurie de places voire de la fermeture de places pour des raisons d'agenda politique. En **Belgique** par exemple, **la saturation de certains centres d'accueil de demandeurs d'asile est le résultat direct de décisions politiques de fermeture prises par le gouvernement**⁷². En novembre 2018, un centre d'asile belge a dû installer temporairement des tentes et des containers pour répondre aux demandes, proposant un accueil sans sanitaires et dans le froid⁷³. C'est une conséquence directe de la réduction par le gouvernement et l'ancien secrétaire d'Etat à l'asile et la migration, Théo Francken, de la capacité des centres d'accueil couplée à la suppression des places de réserves qui existaient pour absorber les « pics » de demandes d'asile.

Dans les pays où les systèmes d'accueil sont plus structurés et organisés, la question de la pénurie de places est moins prégnante : en **Allemagne**, les centres de primo-accueil, gérés par les Länder, prévoient d'accueillir la personne en demande d'asile entre un et trois jours, afin de procéder à l'enregistrement et à l'évaluation de la vulnérabilité et des besoins spécifiques. Ensuite, les personnes sont transférées dans des centres d'hébergement temporaires gérés par le secteur associatif. Il ne manque pas de places pour les

personnes en demande d'asile. Les autorités publiques ont tout de même eu recours d'urgence à l'utilisation de bâtiments publics vacants (hôpitaux, centres de police, gymnases...) lorsque les arrivées ont été particulièrement importantes en 2015, mais la plupart de ces centres d'accueil d'urgence ont été fermés en 2017⁷⁴. En revanche, le regroupement de plusieurs administrations sur les mêmes centres de premier accueil, répondant à une logique privilégiant l'examen de la situation administrative des personnes et limitant l'accès à leurs droits et à un suivi social adapté, et leur transformation progressive en centres où la liberté de circulation est limitée, ont récemment soulevé des inquiétudes au sein du secteur associatif⁷⁵.

Au **Royaume-Uni**, l'accueil des personnes en demande d'asile, c'est-à-dire l'hébergement et un – faible – montant d'allocations de base, est pris en charge par les services d'immigration du gouvernement (*Home Office*) si les personnes concernées sont démunies. La gestion de l'hébergement est entièrement déléguée à des entreprises privées : si ces dernières sont théoriquement dans l'obligation d'héberger les familles dans des logements indépendants, l'utilisation de chambres d'hôtels est courante et la mauvaise qualité de l'hébergement est régulièrement pointée du doigt, en ce qui concerne la sécurité, le respect de la vie privée et familiale et les conditions d'hygiène⁷⁶.

Aux **Pays-Bas**, le système de premier accueil est prévu pour répondre à la demande même lorsqu'elle augmente : l'hébergement en Centres d'Asile est la norme. S'il manque des places dans ces centres, des centres d'accueil d'urgence sont prévus - pavillons, centres de vacances, etc. - et en cas de crise exceptionnelle, des abris d'urgence peuvent être réquisitionnés pour un maximum de 72h – gymnases, bâtiments publics...-.

Dans l'ensemble des pays que nous comparons ici, la **répartition géographique coercitive** des

EN EXIL ET SANS DOMICILE : LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES EN EUROPE

74

A l'exception des locaux d'hébergement de l'aéroport de Tempelhof où, selon le Conseil des Réfugiés de Berlin, 1 000 demandeurs d'asile vivaient encore dans des conditions déplorable en Décembre 2018 alors qu'un nombre équivalent de places dans de nouveaux locaux restaient vides à cause de problèmes organisationnels. La fermeture de Tempelhof a finalement été annoncée le 20 Décembre 2018. <https://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/housing/types-accommodation>

75

<http://www.migreurop.org/article2908.html>

76

Home Affairs Committee (2018), Asylum Accommodation Inquiry, disponibles sur : <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/home-affairs-committee/inquiries/parliament-2017/asylum-accommodation-inquiry-17-19/>; <https://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/reception-conditions/housing/types-accommodation>

77

Le Danemark a mis en place un système hybride, où les personnes ayant obtenu protection et ayant terminé avec succès un programme d'intégration de 3 ans dans la municipalité désignée au départ peuvent ensuite choisir leur lieu de vie. Voir partie 2 pour plus de détails.

78

The Bartlett Development Planning Unit University College London (UCL) (2018), *Affordable housing – Policy and practices – Social innovation in housing for refugees*, disponible sur : https://www.via-initiative.eu/sites/default/files/2019-02/Curing%20the%20Limbo_report%20on%20housing_Feb%202019%20%281%29.pdf

personnes en demande d'asile sur le territoire national est organisée par les services centraux/nationaux d'asile/de migration. Les personnes sont tenues de s'y tenir via **une restriction géographique** qui les oblige à rester là où elles ont été assignées pour le temps de leur procédure, sans qu'elles aient le choix de leur lieu de vie. Ces politiques de répartition ont très majoritairement été menées sur la base des places disponibles plutôt que sur l'adéquation des besoins avec l'offre de places disponibles⁷⁷. La disponibilité des places étant plus importante dans les zones en décroissance économique et démographique, cela peut représenter un défi pour l'accès à l'emploi et à l'inclusion en général, en particulier si des politiques locales volontaristes et ciblées ne sont pas mises en place. La littérature existante suggère que les politiques de répartition imposées par les services des Etats ont un impact négatif sur l'emploi et l'inclusion futurs et sont mis en œuvre sans distribution parallèle des ressources⁷⁸.

L'urgence, le court-termisme et la gestion au thermomètre sont des temporalités incohérentes et inadéquates pour mener des politiques publiques d'hébergement, tout particulièrement par rapport à la situation des personnes en demande d'asile, caractérisée par des temps de procédure parfois très longs (de six mois à quatre ans) et une difficulté à prévoir le nombre d'arrivées. Un système d'accueil de qualité et efficace est déterminé par son respect du principe de non-refoulement et du droit européen sur l'asile, garantissant aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil leur permettant de ne pas dormir à la rue et d'avoir un hébergement digne et adéquat ainsi qu'un accompagnement adapté. **La qualité des prestations d'hébergement doit respecter les conditions de dignité, de décence, de sécurité et de respect de la vie privée et familiale**. La solution d'hébergement proposée doit également tenir compte de la stabilité nécessaire aux demandeurs d'asile pour ne pas

les mettre en danger par rapport aux obligations qu'ils doivent remplir au regard de leur procédure d'asile. Lorsque les conditions matérielles d'accueil sont proposées sous forme d'allocations financières, leur montant doit pouvoir assurer un niveau de vie adéquat et garantir la subsistance, ce qui est difficilement le cas dans les allocations proposées actuellement par les Etats membres. L'accès aux services de base doit être garanti : hébergement, nourriture, soins de santé, installations sanitaires, services de blanchisserie, espaces de stockage, assistance juridique, aide à l'intégration (cours de langue, accès à l'éducation pour les enfants, etc.). La crise de l'accueil est exacerbée par un accroissement de la porosité entre hébergement d'urgence généraliste et hébergement spécialisé pour personnes migrantes. Ces dernières années, des réformes législatives nationales du droit d'asile et l'application du Règlement Dublin ont été utilisées par les gouvernements européens afin de limiter et/ou de complexifier l'accès à l'hébergement aux personnes en demande d'asile.

Un accès à des conditions d'hébergement dignes entravé par les dérives du Règlement Dublin et par un durcissement de la législation nationale

L'accès à l'hébergement est intimement lié aux législations nationales sur le droit d'asile. Or, **plusieurs Etats membres ont, depuis quelques années, durci leur législation en matière d'asile**, ce qui a conduit à amplifier les difficultés rencontrées par les demandeurs pour accéder à un hébergement. Si une modification des procédures et des permis de séjour accordés a pu entraîner des pertes de droits et de ressources pour les structures dédiées par endroits, c'est principalement à travers l'application de la

procédure dite Dublin que les Etats ont tenté de déroger à une prise en charge des personnes dans des conditions respectueuses de la dignité humaine.

En **Italie**, deux décrets, dont le « *Décret Sécurité Salvini* » d'octobre 2018, ont transformé les procédures dans une optique de restriction du droit d'asile⁷⁹ :

Avant le « <i>Décret Salvini</i> » d'octobre 2018	Après le « <i>Décret Salvini</i> » d'octobre 2018
<p>3 permis de séjour possibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Permis de séjour humanitaire, statut qui était propre à l'Italie : basé sur un début d'intégration en Italie (réseau social, éducation ou travail enclenchés...) et sur la situation personnelle de la personne dans son pays ou dans sa famille. <p>Condition : avoir un revenu minimum de 6000€/an. Pouvait durer 2 ou 3 ans selon les situations, et pouvait (difficilement) être converti en permis de séjour-travail.</p> <p><i>Ex. : ressortissants de l'Est du Mali pendant la guerre civile.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Protection subsidiaire : permis de 5 ans renouvelable (vérification de la situation à chaque fois – si les autorités considèrent que la situation est revenue à la "normale", permis non renouvelé). <p><i>Ex. catastrophes naturelles, persécutions...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Asile politique : permis de 5 ans, renouvelable (protection plus importante). 	<p>Suppression du permis de séjour pour motifs humanitaires. Beaucoup d'incertitudes et de refus pour les personnes ayant demandé leur permis de séjour humanitaire peu de temps avant et pendant le « <i>Décret Salvini</i> ». Seules les procédures ayant été engagées depuis des mois auparavant ont abouti.</p> <p>Conséquences : augmentation des personnes vulnérables (mauvaises conditions psychologiques ou physiques) sans protection et sans hébergement. Des personnes qui avaient beaucoup avancé dans leur parcours d'intégration risquent d'être abandonnées à cause de l'impossibilité de renouveler leur titre de séjour.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Création d'un nouveau statut : la protection spéciale : permis d'un an qui ne peut pas être renouvelé en un autre permis.

79

En février 2020, le second gouvernement de Giuseppe Conte projetait de modifier les « décrets sécurité » adoptés par le gouvernement Salvini : <https://www.lesechos.fr/monde/europe/litalie-renonce-a-la-politique-anti-migrants-de-matteo-salvini-1172521>

80

Visite de terrain Milan/Italie FEANTSA/FAP & questionnaire – Caritas Ambrosiana.

81

<https://www.theguardian.com/cities/2019/aug/26/athens-police-poised-to-evict-refugees-from-squatted-housing-projects> ; <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/refugee- eviction-fury-greece-190927121649806.html>

Cette réforme a engendré une augmentation des personnes vulnérables sans protection et sans logement. Elle a également orchestré une baisse drastique des ressources pour les CAS. La fermeture d'un grand nombre de places a été justifiée par le gouvernement par une « baisse des flux », comme en Belgique. Ces coupes budgétaires ont abouti une baisse de la qualité des hébergements, des cas de surpeuplement et l'arrêt des services d'accompagnement (aide légale, aide à la scola-

risation et cours de langues ont été supprimés).

En **Grèce**, suite à l'élection du nouveau gouvernement en juillet 2019, de nouvelles mesures sur la migration et la protection des personnes en demande d'asile et des réfugiés ont été annoncées. Sur fond de fermetures répressives de squats historiques et d'expulsions de camps de transit⁸¹, la loi sur la protection internationale du 31 octobre 2019 a réduit de trois ans à un an la durée du permis de résidence sous protection

82

Refugee Support Aegean (2019), *RSA Comments on the International Protection Bill*, disponible sur : https://isaegean.org/wp-content/uploads/2019/10/RSA_Comments_IPA.pdf.

83

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj>

84

En Mai 2016, dans le cadre de sa proposition de réforme du Régime d'Asile Européen Commun, la Commission a présenté une première version d'un Règlement Dublin IV, une proposition pour rendre le système de Dublin plus transparent, plus efficient, et pour mieux gérer les situations de pression disproportionnée sur les systèmes d'asile des Etats membres

85

C-179/11 - Cimade and GISTI: Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=127563&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3709879>

subsidaire, étendu les mesures permettant la détention des personnes en demande d'asile, annoncé la création de nouveaux centres d'accueil fermés, imposé un délai de six mois à partir du dépôt de la demande d'asile avant de pouvoir accéder au marché du travail – l'accès pouvait y être immédiat jusque-là – et modifié les conditions d'appel durant les procédures d'asile⁸².

Au niveau européen, le Règlement Dublin⁸³ détermine quel Etat membre est responsable de l'examen des demandes d'asile – qui n'est pas nécessairement l'Etat dans lequel la demande a été déposée. Le Règlement Dublin III, entré en vigueur en juillet 2013, contient des mesures concernant la protection des demandeurs d'asile et vise à améliorer l'efficacité du système⁸⁴.

QUE DIT LE DROIT sur le droit aux conditions d'accueil pour les personnes dublinées

Cimade & GISTI⁸⁵ | 2012 | CJUE

Une circulaire française excluait les demandeurs d'asile du droit aux allocations s'ils se trouvaient sous procédure Dublin. La CJUE a retenu que la **Directive sur les Conditions d'Accueil s'applique dans un tel scénario et que par conséquent les personnes en demande d'asile sous procédure Dublin doivent avoir accès aux conditions minimum d'accueil fixées par cette Directive jusqu'au transfert effectif vers un autre pays.**

Concernant la **portée personnelle et temporelle** de la Directive, l'arrêt de la CJUE retient que les Etats membres doivent garantir les conditions d'accueil à tout ressortissant de pays tiers ou apatride remplissant les deux conditions suivantes :

- a. Qu'une demande d'asile ait été déposée à la frontière ou sur le territoire de l'Etat membre concerné** ; pour cette première condition, la CJUE rappelle la définition de la demande d'asile et précise que toute requête de protection internationale est présumée être une demande d'asile, à moins que la personne ne requiert explicitement une autre forme de protection qui peut être demandée séparément.
- b. La personne concernée est autorisée à rester sur le territoire de l'Etat membre en tant que demandeuse d'asile.** Pour cette seconde condition, la CJUE retient qu'une personne peut rester en tant que demandeuse d'asile :
 - Sur le territoire de l'Etat membre où elle a effectué sa demande, pendant la procédure Dublin permettant de déterminer quel Etat membre est responsable de l'examen de la demande ;
 - Sur le territoire de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande, aux fins de cet examen.

Rester « sur le territoire » peut inclure de rester à la frontière ou dans une zone de transit.

86

Eurostat, 2020 - [migr_dubdi] & [migr_dubto]

87

Danish Refugee Council & Swiss Refugee Council (2018), *Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation*, disponible sur : <https://www.refugeecouncil.ch/assets/herkunftslander/dublin/italien/monitorings/rapport-2018.pdf>

88

« Le temps d'hébergement des demandeurs d'asile relevant de la procédure Dublin doit être spécifiquement consacré à la réalisation du transfert ». Ministère de l'Intérieur (2018), *Note du 6 juillet 2018 relative à la fluidité du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile*.

89

<https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/le-gouvernement-veut-couper-les-aides-aux-migrants-qui-ont-deja-demande-lasile-ailleurs/>

90

Après six mois, un dubliné a le droit de demander l'asile en Belgique et donc de bénéficier d'une protection juridique, médicale et financière. L'accès à l'hébergement ne serait plus garanti après la mise en œuvre de cette mesure. <https://www.infomigrants.net/fr/post/21920/bruxelles-durcit-les-conditions-d-hebergement-des-demandeurs-d-asile-cela-n-a-aucun-sens>

En 2018 dans l'UE-28, 94 397 demandes de prises en charge ont été acceptées sous procédure Dublin (+91 % depuis 2015), mais seulement 25 960 transferts sortants effectifs ont été réalisés. Parmi ces transferts effectifs, 67 % ont été effectués sur une période de 1 à 6 mois, 20 % sur une période de 7 à 12 mois et 13 % sur une période de 13 à 18 mois¹⁸. Les réformes législatives nationales sur l'asile visent donc particulièrement les personnes « dublinées », car elles ne dépendent pas in fine des compétences de l'Etat où elles se trouvent. Dans de nombreux pays, les organisations décrivent **une forte vulnérabilité des personnes sous procédure Dublin à la privation de domicile**. Le nombre de demandeurs d'asile renvoyés en **Italie** sous procédure Dublin a presque triplé entre 2013 (2 500 personnes renvoyées) et 2018 (6 500 personnes renvoyées). Selon un rapport des Conseils des Réfugiés danois et suisse, les demandeurs d'asile renvoyés en Italie sous procédure Dublin sont confrontés à un accès arbitraire à l'hébergement, à de mauvaises conditions d'accueil, à la privation de domicile et à des risques de dénuement extrême⁸⁷.

En **France**, les personnes en demande d'asile et placées en procédure Dublin devraient se voir proposer une offre de prise en charge dans la mesure où elles ont droit aux conditions matérielles d'accueil. Elles ne peuvent pas être hébergées en CADA, mais ont accès aux autres dispositifs d'hébergement pour demandeurs d'asile, souvent d'urgence, comme les HUDA ou les PRADHA. Or, elles peuvent y faire l'objet de mesures coercitives comme l'assignation à résidence jusqu'à leur transfert. Au nom de la « fluidité » du parc d'hébergement des demandeurs d'asile, elles peuvent également être envoyées en rétention administrative⁸⁸. Cela entre en contradiction avec les missions et principes du travail social, les lieux d'hébergement ayant alors une mission de contrôle et de vérification des obligations qui incombent aux personnes en demande

d'asile dublinées. A de multiples reprises, le gouvernement français a proposé de supprimer l'accès aux conditions matérielles d'accueil aux personnes dublinées, dans l'optique de « limiter les mouvements secondaires », propositions qui ne sont pas en accord avec la législation européenne en vigueur (voir encadré supra)⁸⁹. En France, selon le principe de l'accueil inconditionnel, les personnes dublinées peuvent avoir accès à l'hébergement d'urgence. La France dispose d'un délai supplémentaire pour procéder à leur transfert et ces personnes peuvent se voir retirer leurs conditions matérielles d'accueil suite à une procédure contradictoire. Si le transfert n'a pas été réalisé au bout du délai imparti à l'Etat français pour y procéder, la France devient responsable de la demande d'asile de la personne, qui est « requalifiée », c'est-à-dire qu'elle passe d'une procédure Dublin à une procédure normale ou accélérée. Le rétablissement des conditions matérielles d'accueil pour ces personnes « requalifiées » n'est pas automatique et elles doivent en faire la demande auprès de l'Ofii (Office Français de l'Immigration et de l'Intégration), qui peut refuser mais doit normalement justifier l'absence de vulnérabilité de la personne.

En **Belgique**, une mesure gouvernementale fortement décriée par les associations a été annoncée en janvier 2020. Son objectif est d'interdire l'accès aux places d'hébergement d'urgence généraliste aux personnes en demande d'asile anciennement dublinées – c'est-à-dire les personnes qui, après avoir été sous procédure Dublin, demandent l'asile en Belgique au terme des six mois de latence⁹⁰, et aux personnes ayant déjà obtenu le statut de réfugié dans un autre pays mais souhaitant s'établir en Belgique. En **Allemagne**, un changement de législation sur l'asile durant l'été 2019 a supprimé toute aide sociale (hébergement inclus) aux personnes ayant obtenu l'asile dans un autre pays membre de l'Union Européenne, après un délai de tran-

EN EXIL ET SANS DOMICILE : LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES EN EUROPE

sition de deux semaines⁹¹. Cela peut inclure des personnes dont l'appel contre une décision de retour est en cours. Il s'agit par conséquent d'une population qui est particulièrement exposée à la privation de domicile.

« Mon nom est H. Je suis d'Afghanistan et j'ai trente-deux ans. [...] Jusqu'en juin 2018, j'étais hébergé dans le programme ESTIA à Thessalonique. Je suis marié, mais je n'ai pas d'enfant. J'ai été diagnostiqué d'un trouble de santé mentale il y a seize ans. Depuis, je prends des antipsychotiques. En 2016, j'ai quitté mon pays en raison des attaques massives de Talibans dans ma région, qui ont tué mes deux frères. En juillet 2018, ma femme et moi sommes partis aux Pays-Bas en payant une grosse somme d'argent aux passeurs, nous y avons fait notre demande d'asile. Après une attente de deux mois, ma demande d'asile a été rejetée et ma femme et moi sommes retournés en Grèce. L'organisation

qui nous avait aidés précédemment [en Grèce, ndlr] nous a informés que notre hébergement avait été donné à une autre famille. Et comme nous étions partis de manière « informelle » la première fois, nous avions perdu notre droit à avoir un autre hébergement du programme ESTIA. Être sans domicile a gravement empiré l'état de ma santé. La première fois que j'ai consulté la polyclinique DOTW après notre retour, j'étais épuisé. Ma femme était également en mauvaise forme. [...] Aujourd'hui, je me sens beaucoup mieux. Ma santé est stable. [...] Après une nouvelle demande au programme ESTIA, nous avons été placés dans un appartement sûr dans le centre de Thessalonique. »

L'histoire de H., Open Minds II – Promoting Mental Health and Well-Being in the Community (2019), Doctors of the World Greek Delegation.

LA RÉTENTION DE DEMANDEURS D'ASILE EN EUROPE

La rétention administrative est encadrée par la Directive sur les Conditions d'accueil. La durée de rétention doit être « **la plus brève possible** ». Les textes internationaux et européens stipulent clairement que **la rétention ne doit être utilisée qu'en dernier recours**.

Au **Royaume-Uni**, toute personne sous contrôle d'immigration peut être en rétention pour une durée illimitée. Il existe 9 centres de rétention en Grande-Bretagne (certains étant gérés par des compagnies de sécurité privées, d'autres par l'administration pénitentiaire). 24 748 personnes ont été en rétention administrative en 2018. En juin 2018, 60 personnes y étaient depuis plus d'un an⁹². En 2019, la Cour Suprême a condamné le ministère de l'Intérieur britannique (*Home Office*) pour avoir détenu illégalement des demandeurs d'asile sous procédure Dublin⁹³. Malgré une politique « *Adults at Risk* » initiée en 2016, le gouvernement britannique continue de détenir des personnes vulnérables : c'est le cas par exemple de nombreuses femmes venues de Chine, souvent victimes d'exploitation et de traite d'êtres humains. Selon les statistiques du *Home Office*, les femmes chinoises sont le groupe le plus représenté parmi les femmes en rétention : elles étaient 420 en 2018. 275 des 414 femmes chinoises ayant quitté la rétention administrative cette année-là avaient demandé l'asile. 252 d'entre elles, soit 92 %, n'ont pas été expulsées après avoir quitté le centre de rétention, mais ont poursuivi leur demande d'asile⁹⁴.

91

<https://www.asylumineurope.org/news/14-06-2019/germany-controversial-law-package-passes-parliament-1>

92

Pour en savoir plus : <https://detentionaction.org.uk/>

93

<https://www.theguardian.com/law/2019/nov/27/thousands-of-asylum-seekers-may-be-due-damages-after-court-home-office-ruling>

94

Pour en savoir plus : <https://www.refugeewomen.co.uk/campaign/research/>

« *Leur intérêt à vous expulser l'emportera toujours sur votre vulnérabilité, il n'y a aucun doute là-dessus. J'ai vu des tas de personnes vulnérables à l'intérieur de Morton Hall. Beaucoup d'épisodes psychotiques, des gens qui se faisaient du mal parce qu'ils étaient tellement déprimés. J'ai vu quelqu'un se couper la gorge devant moi.* » John P, *Freed Voices/ DetentionAction*

« *J'ai renoncé à penser à la vie à l'extérieur de Colnbrook. Je me suis dit 'Colnbrook est ta maison maintenant - c'est le seul moyen de survivre'. Ma cellule est devenue ma chambre. La cantine est devenue ma cuisine. Quand je regarde en arrière maintenant, c'est fou de penser à quel point il était devenu normal d'être enfermé la nuit, nuit après nuit après nuit.* » Souleymane, *Freed Voices/DetentionAction*

La **Belgique** a été condamnée à trois reprises par la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour avoir enfermé, entre 2004 et 2008, plus de 2 000 enfants avec leurs parents dans des centres fermés.

Aux **Pays-Bas**, il existe deux centres de rétention : un pour les hommes seuls (3 500 hommes en moyenne en 2018, ils peuvent y rester jusqu'à 18 mois, mais la majorité sont libérés dans les trois mois suivant leur entrée) et un pour les mineurs non-accompagnés, les familles avec enfants (le séjour est dans ce cas de maximum deux semaines) et les femmes (26 personnes de mai à août 2019). En **Espagne**, les centres de rétention ne sont pas utilisés pour détenir des demandeurs d'asile, les personnes détenues peuvent d'ailleurs déposer une demande d'asile : si tel est le cas, la personne est libérée et envoyée vers une association, car elles ne peuvent plus être expulsées tant que leur demande est en cours.

La rétention des personnes migrantes est préjudiciable, inefficace et coûteuse⁹⁵. Préjudiciable car elle a des impacts néfastes sur la santé mentale, sur la confiance que les personnes ont dans le système d'asile (et donc sur leur capacité et leur volonté à coopérer avec les autorités) et sur les possibilités de subvenir à leurs besoins fondamentaux. En **Belgique**, en septembre 2018, le gouvernement fédéral a acté la création d'un centre administratif national fermé pour les personnes migrantes en transit et une augmentation du nombre de places en centres fermés : 160 personnes migrantes en transit y étaient détenues en juillet 2019, pour un coût de dépenses publiques de 215 000 euros par semaine, soit 192 euros par jour et par personne. La majorité de ces personnes est libérée après quelques jours, soit parce qu'elles ne peuvent pas être expulsées si elles encourent dans leur pays un risque de torture ou de mauvais traitements, soit parce que leur pays d'origine est inconnu⁹⁶. L'inefficacité de périodes prolongées de rétention est également prouvée au **Royaume-Uni**, où moins de 40 % des personnes migrantes détenues plus de six mois ont été expulsées⁹⁷. Les données Eurostat démontrent l'absence de corrélation entre les temps de rétention maximum des Etats membres et les taux de retours forcés⁹⁸.

Les alternatives à la rétention constituent une obligation juridique : une évaluation individuelle doit être effectuée au cas par cas, et lorsqu'il y a recours à la détention en l'absence de toute autre mesure possible, elle doit être imposée sur une durée la plus courte possible.

95

La rétention peut coûter jusqu'à 10 fois plus cher que les alternatives à la rétention : les coûts de fonctionnement de ces dernières sont très majoritairement bien moindres, et elles permettent beaucoup plus de départs volontaires (qui évitent les coûts élevés liés à une expulsion). International Detention Coalition (2015), *There are alternatives - A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, disponible sur : <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>

96

<https://www.cire.be/migrants-en-transit-en-belgique/>

97

<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-july-to-september-2016/list-of-tables#detention>

98

« En 2017, l'Espagne (durée de rétention de 60 jours maximum) avait un taux de retours de 37,2% et la France (durée de rétention de 45 jours maximum, un changement législatif ayant été introduit depuis en 2018) de 15%. Parmi les Etats membres avec des durées maximales de rétention équivalentes au maximum permis par la Directive (6 mois plus 12 mois), la République Tchèque avait par exemple un taux de retour de 11,2%, la Belgique de 18,2%, la Grèce de 39,5% et l'Allemagne de 46,3% ». Voir Parlement Européen (2019), "Recasting the Return Directive", disponible sur : <https://www.statewatch.org/news/2019/apr/ep-briefing-new-returns-proposal.pdf>; voir également PICUM (2019), « Non-détention of migrants: some facts and figures », PICUM briefing, disponible sur : <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/02/Talking-points-on-Non-Detention-of-Migrants-Some-Facts-and-Figures-January-2020.pdf> et PICUM (2019), « Plaider pour des alternatives à la détention dans le contexte des migrations – Outils à destination des ONG », disponible sur : <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/02/Alternatives-To-Detention-Toolkit-for-NGOs-FR.pdf>

99

M.S.S. v Belgium and Greece, Application no. 30696/09 §254 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>

Le Règlement Dublin et le durcissement de certaines législations nationales concernant le droit d'asile sont donc utilisés par les Etats membres pour se soustraire à leurs obligations en matière d'accueil, en durcissant par exemple pour les personnes « dublinées » les conditions d'accès à l'hébergement ou de maintien des droits. Ici encore, les gouvernements catégorisent les personnes migrantes en fonction de leur statut administratif et font passer le contrôle et la maîtrise des flux migratoires avant les obligations de protection et de solidarité.

Variations dans la prise en charge des vulnérabilités

Les personnes en demande d'asile sont, de fait, des personnes vulnérables : l'absence de prise en charge ou une prise en charge inadéquate peuvent constituer, à leur égard, un traitement dégradant, en raison de cette vulnérabilité. La crise de l'accueil, l'institutionnalisation de l'hébergement d'urgence et les défaillances des systèmes d'accueil telles que nous les avons décrites portent atteinte à la santé mentale et physique des personnes en demande d'asile, à leur vie privée et familiale et peuvent qualifier des traitements inhumains et dégradants, comme cela a été reconnu par la CEDH dans l'affaire *M.S.S. contre Belgique et Grèce*.

QUE DIT LE DROIT sur le respect du droit à la protection contre les traitements inhumains et dégradants des demandeurs d'asile

***M.S.S. contre Belgique et Grèce*⁹⁹ | 2011 | CEDH**

La Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme ne consacre pas expressément le droit au logement. Les juges de Strasbourg ont toujours estimé que la Convention ne peut, par principe, garantir le droit au logement à toute personne relevant de sa juridiction. Cependant, la Cour Européenne des Droits de l'Homme protège le droit au logement sur la base de l'article 8 (respect du domicile et de la vie privée et familiale), dans les situations où des liens suffisants et continus peuvent être établis avec un lieu spécifique. Plus récemment, la Cour a estimé que **l'absence d'abri, pour les personnes particulièrement vulnérables, est susceptible de violer les articles 3 (traitements inhumains et dégradants) ou 8 de la Convention**. Les principaux cas pertinents à cet égard sont *M.S.S. c. Belgique et Grèce* et *V.M. et autres c. Belgique* (voir infra).

L'affaire *M.S.S. contre Belgique et Grèce* est un cas historique. Elle concernait un demandeur d'asile afghan qui avait fui Kaboul en 2008, était entré dans l'Union européenne par la Grèce et s'était rendu en Belgique où il avait demandé l'asile. Selon le règlement de Dublin, la Grèce était l'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile. Par conséquent, les autorités belges l'avaient transféré sur le territoire grec, où il avait été placé en détention dans des conditions insalubres avant de vivre dans la rue sans aucune aide matérielle.

La Cour attache de l'importance au **statut du requérant en tant que demandeur d'asile** et, en tant que tel, **membre d'une population particulièrement défavorisée et vulnérable ayant besoin d'une protection spéciale** (§251). Elle considère qu'il y a violation de l'article 3 car le requérant « a passé des mois dans un état de pauvreté extrême, incapable de subvenir à ses besoins les plus élémentaires : nourriture, hygiène et logement. À cela s'ajoutait la peur omniprésente d'être attaqué et volé et l'absence totale de toute probabilité d'amélioration de sa situation. »

La Cour a également examiné la compatibilité du règlement Dublin II avec la Convention concernant les transferts vers la Grèce au titre de ce règlement. La Cour a conclu, contre la Grèce, à la violation de l'article 3 en raison des conditions de détention du requérant et à une violation de l'article 13, combiné avec l'article 3, en raison des carences de la procédure d'asile suivie dans l'affaire du requérant et du risque de son expulsion vers l'Afghanistan, sans aucun examen sérieux du bien-fondé de sa demande d'asile et sans aucun accès à un recours effectif. La Cour a également conclu à l'encontre de la Belgique, à une violation de l'article 3 pour avoir envoyé le requérant en Grèce et l'avoir exposé à des conditions de détention et de vie qui y étaient contraires à cet article.

Avec M.S.S. contre Belgique et Grèce, la Cour jugeait pour la première fois que **le non-respect par un État membre des besoins socio-économiques fondamentaux constituait une violation de l'article 3 de la CEDH**. Les États sont tenus responsables du retour des personnes en demande d'asile dans des conditions qui entraînent (ou pourraient entraîner) une violation de l'article 3.

En se basant sur la Directive sur les Conditions d'Accueil (directive 2003/9/CE du Conseil de l'UE), la Cour a jugé que la Grèce avait accepté l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile appauvris. En l'espèce, l'État grec ne l'a pas fait et a violé l'article 3¹⁰⁰. Lorsqu'un État ne se conforme pas à la Directive sur les Conditions d'Accueil, une personne en demande d'asile peut invoquer un droit subjectif à recevoir une assistance au titre de l'article 3 de la CEDH.

100

La Cour indique clairement que l'article 3 de la CEDH ne contient pas d'obligation générale de fournir aux demandeurs d'asile un logement ou une aide financière. Cependant, parce que les demandeurs d'asile constituent un groupe de population particulièrement défavorisé et vulnérable ayant besoin d'une protection spéciale et parce que la directive sur les conditions d'accueil impose une obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile pauvres, la Cour a jugé que la Grèce avait violé l'article 3. En attribuant un pouvoir décisif aux obligations découlant de la directive sur les conditions d'accueil, la Cour a renforcé l'impact de cet instrument.

Par ailleurs, **certaines personnes cumulent plusieurs facteurs de vulnérabilité** : parmi les demandeurs d'asile, la situation des personnes ayant des besoins spécifiques est particulièrement alarmante, en particulier lorsqu'on constate leur exposition accrue à une forme extrême de dénuement qu'est la privation de domicile. Selon la Directive sur les Conditions d'Accueil, lorsque les personnes en demande d'asile sont hébergées dans des locaux et centres d'hébergement (hors locaux privés), les États membres doivent tenir

compte « des aspects liés au genre et à l'âge, ainsi que de la situation des personnes vulnérables ». La prise en compte de la situation particulière des personnes vulnérables est affirmée par l'article 21 à l'égard **des mineurs, des mineurs non accompagnés, des personnes handicapées, des personnes âgées, des femmes enceintes, des parents isolés accompagnés de mineurs, des victimes de la traite des êtres humains, des personnes ayant des maladies graves, des personnes souffrant de troubles mentaux et des**

personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle.

Les Etats membres doivent évaluer « dans un délai raisonnable » si la personne en demande d'asile a des besoins particuliers en matière d'accueil et doivent faire en sorte que l'aide fournie en conséquence tienne compte de ces besoins particuliers « pendant toute la durée de la procédure d'asile et que leur situation fasse l'objet d'un suivi approprié ». Des dispositions spécifiques sur les mesures à prendre pour la prise en compte de la situation de vulnérabilité sont prévues pour les mineurs (article 23), les mineurs non-accompagnés (article 24) et les personnes victimes de torture ou de violences (article 25). Pour les mineurs par exemple, la directive précise que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale pour les Etats membres, que ces derniers doivent faire en sorte que les mineurs soient logés avec leurs parents et leurs frères et sœurs ou encore qu'ils aient accès à des activités de loisirs. En revanche, elle reste muette pour les autres catégories de personnes vulnérables et les réponses à apporter à leurs besoins particuliers, ce qui laisse une marge d'appréciation variable aux Etats membres.

Evaluer le niveau de vulnérabilité des personnes en demande d'asile et leur fournir, le cas échéant, une assistance appropriée est donc une obligation pour les Etats membres en vertu de la Directive sur les Conditions d'Accueil. Pour autant, tous n'ont pas mis en place un mécanisme d'identification/d'évaluation systématique de la vulnérabilité des demandeurs d'asile.

C'est notamment le cas de l'**Irlande** et de l'**Allemagne**. En **Irlande**, le nombre de demandeurs d'asile en hébergement d'urgence est passé de 196 à 936 personnes entre novembre 2018 et juillet 2019. L'hébergement d'urgence est la forme principale d'accueil disponible pour les personnes en demande d'asile primo-arrivantes

en Irlande actuellement. Selon des études du Conseil Irlandais des Réfugiés, les personnes vivant dans ces centres sont confrontées à des problèmes d'accès aux soins et aux aides sociales (« *Daily Expenses Allowance* ») normalement disponibles pour les demandeurs d'asile. L'absence d'un mécanisme d'identification de la vulnérabilité a été décrite par les organisations de la société civile comme une cause importante des difficultés de mise en œuvre de la Directive. Dans une réponse à une question parlementaire, le Ministre de la Justice et de l'Egalité irlandais a ainsi affirmé qu'« il n'est pas possible de fournir de données sur le nombre de personnes ayant des besoins spécifiques »¹⁰¹. En **Allemagne**, un amendement de 2016 à la Loi sur l'Asile allemande intégrait des dispositions en lien avec l'identification des demandeurs d'asile vulnérables. Néanmoins, il ne s'agissait pas d'une transposition correcte de la refonte de la Directive sur les procédures d'asile, car il préconisait seulement de mener un entretien et non de fournir une assistance adéquate aux demandeurs ayant besoin de garanties procédurales spécifiques. En pratique, les procédures d'identification en Allemagne ont été décrites comme des « questions de chance et de coïncidence » étant donné que les autorités « ne sont pas à même de prendre les mesures nécessaires pour déterminer des troubles psychiques ou des traumatismes »¹⁰².

101

<https://www.asylumineurope.org/news/12-08-2019/ireland-serious-gaps-reception-conditions-directive-implementation-one-year>

102

Hager N. & Baron J. (2017), 'Eine Frage von Glück und Zufall. Zu den Verfahrensgarantien für psychisch Kranke oder Traumatisierte im Asylverfahren' in Informationsverbund Asyl und Migration (ed), *Beratung und Rechtsschutz im Asylverfahren: Beilage zum Asylmagazin* 7-8/2017.

103

Migreurop (2018), Femmes aux frontières extérieures de l'Union Européenne - Les Notes de Migreurop n°8, disponible sur <http://www.migreurop.org/article2903.html>

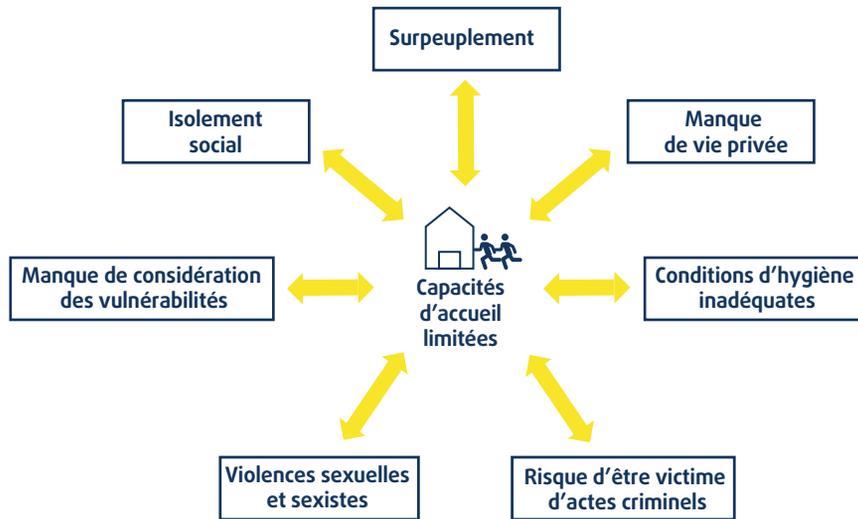
104

Le Représentant Spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour les migrations et les réfugiés a exprimé la nécessité pour les autorités espagnoles de « veiller à ce que les CETI à Ceuta et Melilla aient les mêmes normes en termes de conditions de vie, d'éducation, de soins de santé, cours de langue et de formation auxquels les demandeurs d'asile ont droit en Espagne continentale ». Conseil de l'Europe (2018), *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Spain, 18-24 March 2018*, para 5.1. Voir également les rapports de 2016 et 2017 d'Human Rights Watch, d'Amnesty International, d'UNICEF et du Défenseur des Droits espagnol. ECRE/AIDA (2018), *Country Report Spain*.

105

Voir par exemple Daniel G. Hafner M., Hocking L., Gkousis E., Smith P. & Pollard J. (2019), *Poor indoor climate, its impact on child health, and the wider societal costs*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, disponible sur : https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3256.html. En Novembre 2019, le Défenseur des Droits français a estimé que le refus d'un maire de procéder à la scolarisation d'enfants hébergés dans un hôtel pouvait constituer une discrimination, susceptible de sanction pénale : <https://www.lemediasocial.fr/refus-de-scolarisation-des-enfants-heberges-en-hotel-rappel-a-l-ordre-des-maires-izumeg>

RISQUES PESANT SUR LES DROITS FONDAMENTAUX ET RÉSULTANT DE CAPACITÉS D'ACCUEIL LIMITÉES



Source : FRA (2019), *Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges*, p. 26

L'identification et la prise en compte de la vulnérabilité dans les « hotspots » en Grèce et en Espagne font également particulièrement défaut. Outre les problématiques liées au manque d'hygiène et d'infrastructures sanitaires ainsi qu'au surpeuplement, l'absence de mécanismes appropriés pour les personnes victimes de violences est à signaler. Une prise en compte correcte devrait inclure des moyens d'évaluation avec des personnels formés, dans le respect des règles de confidentialité et des moyens pour que les personnes concernées puissent avoir accès à des traitements ou des soins médicaux et psychologiques adéquats. C'est à tous les niveaux que les Etats manquent en l'espèce à leurs obligations. Ainsi, sur l'île de Lesbos, seuls cinq médecins sont prévus alors que ce camp accueille plusieurs milliers de personnes. Les femmes doivent cohabiter avec des hommes

inconnus, sans aucun espace privé. Les soutiens médicaux et psychologiques sont insuffisants et il est fait état de procédures où la confidentialité fait défaut, impliquant que beaucoup de femmes préfèrent taire les violences dont elles ont pu être victimes. Ailleurs, dans les villes de Ceuta et Melilla en Espagne, alors qu'un « protocole de détection des victimes de traite » existe, aucune mesure spécifique pour assurer la protection des femmes identifiées comme potentielles victimes de violences n'est mise en place¹⁰³. Dans ces deux villes, les personnes entrées sans documents sur le territoire espagnol sont accueillies dans les deux Centres de Séjour Temporaires pour Migrants (*Centros de estancia temporal para inmigrantes, CETI*). Fin août 2018, le centre de Ceuta accueillait 1 057 personnes (pour 512 places) et celui de Melilla en accueillait 1 192 (pour 782 places, dont des places en tentes). Le secteur

EN EXIL ET SANS DOMICILE : LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES EN EUROPE

106

A écouter : reportage de France Culture – Les Pieds sur Terre (2019), *Des enfants sans toit ni loi pour les abriter*, disponible sur : <https://www.franceculture.fr/emissions/les-pieds-sur-terre/des-enfants-sans-toit-ni-loi-pour-les-abriter>

107

Guéguen F. (2020), « Que vont devenir les personnes et familles évacuées des campements parisiens ? » disponible sur : <https://blogs.mediapart.fr/florentguéguenorangeir/blog/020220/que-vont-devenir-les-personnes-et-familles-evacuees-des-campements-parisiens>

108

Voir Défenseur des Droits (2019), *Adolescents sans-logement Grandir en famille dans une chambre d'hôtel*, disponible sur : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2019/02/adolescents-sans-logement-grandir-en-famille-dans-une-chambre-dhotel>

109

Focus Ireland (2017), *Causes of family homelessness in the Dublin region during 2016 and 2017*, disponible sur : <https://www.focusireland.ie/wp-content/uploads/2018/12/Gambi-Sheridan-and-Hoey-2018-Insights-into-Family-Homelessness-No-16-Causes-of-family-homelessness-in-the-Dublin-region-during-2016-and-2017-Final-2.pdf>

110

House of Commons (2018), *Asylum accommodation: Replacing COMPASS*, Décembre 2018, disponible sur : <https://bit.ly/2A164kM>

111

<https://www.gov.scot/publications/analysis-responses-consultation-improving-temporary-accommodation-standards/pages/8/>

112

Eurostat, 2019 – *migr_asyappctza*.

associatif a tiré la sonnette d'alarme de manière répétée sur les conditions de vie déplorables, le surpeuplement exacerbé, l'absence d'interprètes et de psychologues, l'exposition à la violence et à l'exploitation au sein même des centres, en particulier pour les enfants et les femmes. L'absence de places dédiées provoque également la séparation des familles – les mineurs restant alors avec un seul parent¹⁰⁴.

Le maintien de l'unité familiale doit pourtant, en vertu de la réglementation européenne, être une considération primordiale afin de respecter l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans la majorité

des Etats membres étudiés, l'accueil des familles en hébergement d'urgence et dans des chambres d'hôtel, où se mêlent la promiscuité, l'absence d'espaces privatifs et l'insalubrité, ont des conséquences néfastes sur les relations sociales et familiales, la santé et la scolarité des enfants¹⁰⁵. En **France**, à l'hiver 2019-2020, une situation sans-précédent du nombre de familles avec enfants à la rue sans solution d'hébergement (dont beaucoup de familles exilées), a été dénoncée par le secteur associatif¹⁰⁶. Le 16 janvier 2020, le Centre d'Action Sociale Protestant qui gère la plateforme parisienne d'accueil des familles en demande d'asile recensait 329 personnes sans hébergement dont 149 enfants¹⁰⁷. Une étude du Défenseur des Droits français publiée en 2019 a mis en évidence comment l'hébergement temporaire en hôtel produit des effets délétères sur les relations familiales et amicales, la scolarité et la santé des adolescents¹⁰⁸. En **Irlande**, selon une enquête de Focus Ireland de 2017, entre 35 et 59 % des familles sans domicile à Dublin avaient un parcours de migration¹⁰⁹. En **Angleterre**, les conditions d'hébergement des personnes en demande d'asile ont été dénoncées à de multiples reprises par rapport à l'absence de sécurité, au non-respect de la vie privée et au manque de normes minimales d'hygiène et de sûreté. Ces conditions sont particulièrement inadap-

tées pour les mères et leurs jeunes enfants, les femmes enceintes, les personnes ayant été victimes de torture et celles souffrant de stress post-traumatique¹¹⁰. En **Écosse**, une consultation nationale sur le recours aux Bed & Breakfasts et nuitées d'hôtel pour les personnes sans domicile a démontré qu'il s'agissait de conditions de vie « destructrices psychiquement et traumatisantes », ce qui a encouragé le gouvernement écossais à proposer une législation limitant le temps de séjour dans ces hébergements temporaires à une semaine et à prioriser les solutions de logement pérenne¹¹¹.

« [...] Être dans un hôtel c'est un peu comme être enfermé parce qu'on nous traite un peu comme des prisonniers, j'ai l'impression souvent. Parce qu'on n'a pas droit aux visites, enfin c'est pas comme si les personnes qui venaient nous voir, elles allaient faire quelque chose à l'hôtel, enfin je comprends pas... »

Kouma, 17 ans – Défenseur des Droits (2019)

« [...] En plus ma mère aussi, elle arrive pas à faire à manger, parce qu'il y a le directeur il nous laisse pas du tout. [...] Faut tout faire dans un micro-ondes qui est posé à l'hôtel... »

Mirhan, 14 ans – Défenseur des Droits (2019)

Les mineurs non-accompagnés (MNA), adolescents de moins de 18 ans originaires de pays étrangers arrivant en Europe sans famille, sont particulièrement vulnérables au regard de la privation de domicile. Selon Eurostat, le nombre de MNA sollicitant l'asile en Europe a été multiplié par 7,5 entre 2013, où ils étaient 12 725, et 2015, année durant laquelle leur nombre a atteint 95 205. En 2018, 19 845 demandes d'asile de mineurs non accompagnés ont été enregistrées dans l'UE-28. Cela représente 10 % de toutes les personnes en demande d'asile âgées de moins de 18 ans¹¹². Ces enfants arrivent livrés à eux-mêmes,

113

Voir Rapport de la mission de Médecins Sans Frontières auprès des mineurs non-accompagnés en France (2019), *Les mineurs non accompagnés, symbole d'une politique maltraitante*, disponible sur : https://www.msf.fr/sites/default/files/2019-09/201909%20-%20Rapport_Mission-France%20MSF.pdf

114

S'il n'existe pas de définition juridique des MNA en Europe, il existe deux modèles de prise en charge dans les Etats membres : un premier modèle, répandu dans la plupart des Etats membres, qui associe la prise en charge et la protection des enfants à la condition préalable qu'ils soient demandeurs d'asile, et un second modèle, moins répandu (en place principalement en France, en Espagne et de manière partielle en Italie et en Belgique) qui applique le postulat de la Convention sur les droits de l'enfant, selon lequel en l'absence de protection par les parents, c'est à l'Etat d'assumer cette protection. Senovilla Hernández D. (2020), « Quelle protection pour les mineurs arrivés seuls en Europe ? », dans Bouagga Y. (dir.) (2020), Dossier « *Jeunes en migration, entre défiance et protection* », De facto [En ligne]. Réalisation : Catherine Gullyardi. Disponible sur : <http://icmigrations.fr/2020/03/25/defacto-017-02/>

115

« Depuis 2014, bien qu'il existe de fortes disparités au sein des régions d'un même pays, la tendance, pour l'ensemble des pays européens, est la mise en place de mesures visant à limiter les coûts liés à la prise en charge de ces mineurs, et donc leur protection. » Peyroux O. (2020), « Mineurs migrants et traite des êtres humains - Les oubliés de la protection de

sans repères¹¹³. Ils doivent être pris en charge par l'aide sociale à l'enfance dans la grande majorité des Etats membres¹¹⁴. **Les systèmes de protection de l'enfance sont protecteurs sur papier mais concrètement défaillants dans la plupart des Etats en particulier en ce qui concerne les MNA¹¹⁵ : leur prise en charge est proposée a minima, pour un coût réduit.** Ces enfants sont alors massivement hébergés en hôtel, où ils vivent seuls, peu ou pas accompagnés, ce qui les rend particulièrement vulnérables à l'isolement, à la solitude et à l'exclusion. Leur statut administratif, ici encore, efface leur qualité d'enfant. L'absence de protection et le déficit d'engagement de la part des pouvoirs publics à leur égard les exposent à tous les risques, dont ceux, particulièrement graves, liés à l'emprise, à la traite d'êtres humains et à la prostitution : des études démontrent **la corrélation entre baisse des standards de protection et augmentation des situations de mineurs exploités¹¹⁶**, l'emprise se nouant sur un mélange de facteurs (besoin d'hébergement, violences physiques et psychiques, endettement lié au prix du passage en Europe...). Sur 11 700 mineurs non accompagnés qui ont demandé l'asile aux **Pays-Bas** les dix dernières années, 2 556 ont disparu des centres d'accueil avant la fin de leur procédure d'asile (et sans que les autorités locales connaissent leur destination). Certains jeunes partent ailleurs aux Pays-Bas ou en Europe pour retrouver des proches, mais selon les associations, une partie d'entre eux sont victimes de trafic d'êtres humains¹¹⁷. La contrainte à commettre des délits est une forme d'exploitation massivement utilisée sur ces enfants, délits interprétés par l'unique prisme de la délinquance par les autorités publiques, qui condamnent encore massivement les mineurs victimes et non les auteurs de cette forme de criminalité. Le recours régulier à l'incarcération de ces enfants alimente alors leur isolement et l'impossibilité d'accéder à une protection, favorisant à terme les organisations criminelles,

qui prospèrent grâce à ce cercle vicieux¹¹⁸. **La politique de contrôle migratoire colonise donc tous les domaines, y compris celui de la protection de l'enfance** : certaines autorités publiques, en **France** par exemple, contestent la minorité de certains enfants sur la base de critères arbitraires, afin de ne pas en avoir la responsabilité et de faire primer la lutte contre l'immigration irrégulière sur les droits de l'enfant. Un décret sur le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM), entré en vigueur le 30 janvier 2019, permet en effet à l'administration française d'expulser un enfant qui demande protection en raison de sa minorité et de son isolement dès lors qu'un département l'a considéré comme majeur, le plus souvent à l'issue d'une procédure d'évaluation sommaire fondée sur des critères subjectifs. Selon les associations, l'application de ce décret a pour effet de laisser à la rue des enfants en demande de protection pendant toute la procédure en préfecture¹¹⁹. Ces jeunes, parfois âgés de 15 ou 16 ans, peuvent alors, dans le meilleur des cas, avoir recours aux services d'aide aux personnes sans domicile, qui sont contraints de développer de nouvelles compétences « sur le tas » pour tenter d'accompagner au mieux ce public aux besoins spécifiques¹²⁰ - tout en sachant que pour pouvoir être hébergés par le 115 par exemple, ils sont obligés de dire qu'ils sont majeurs. Sur 3 774 mineurs non-accompagnés vivant en **Grèce** en mars 2019, la moitié peut être considérée comme sans domicile : 1 932 vivaient en dehors des hébergements temporaires ou de long terme et 605 étaient déclarés sans-abri à la rue, soit 16 % (ces chiffres ne prennent pas en compte les nombreux mineurs non accompagnés en situation irrégulière)¹²¹.

Une protection effective des mineurs non-accompagnés est donc conditionnée à la mise en œuvre d'une évaluation et d'une procédure qui tiennent compte des **droits de l'enfant** à toutes les étapes, par une **prise en charge globale** et

EN EXIL ET SANS DOMICILE : LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES EN EUROPE

l'enfance », *Hommes & migrations* [en ligne], 1328 | 2020, disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-hommes-et-migrations-2020-1-page-35.htm>

116

Ibid.

117

<https://nltimes.nl/2020/01/13/2500-kids-disappeared-asylum-centers-10-years>

118

Peyroux O. (2020), *op. cit.*

119

Cimade & al. (2020), « Le Conseil d'Etat valide sans sourciller le fichage des mineur-e-s non accompagné-e-s », Communiqué interassociatif du 7 Février 2020, disponible sur : <https://www.lacimade.org/presse/le-conseil-d-etat-valide-sans-sourciller-le-fichage-des-mineur-e-s-non-accompagne-e-s-2fbclid=IwAR2xveqhq2yFqSKiajC97xj7HkzliTIsbiYOTn50elhcjvTObRlNyWdEjU>

120

Entretien avec l'Agence Régionale Grand Est de la Fondation Abbé Pierre, Novembre 2019.

121

National Centre for Social Solidarity (EKKA), 2019. http://www.ekka.org.gr/images/EKKA_Dashboard_31-3-2019.pdf

122

Senovilla Hernández D. (2020), *op. cit.*

123

Médecins du Monde (2018), *Synthèse de l'observatoire de l'accès aux droits et aux soins 2018*, disponible sur : <https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2019/10/15/synthese-de-l-observatoire-de-l-access-aux-droits-et-aux-soins-2018>

124

N.T.P. and Others v. France, Application no. 68862/13, 24 Mai 2018.

adaptée à leurs besoins de protection lorsqu'ils sont reconnus mineurs, et par l'identification de solutions durables en accord avec l'intérêt supérieur de l'enfant permettant une transition douce vers l'autonomie¹²².

Les personnes en demande d'asile ayant des besoins spécifiques en matière de soins de santé mentale (victimes de violences, de torture, de traumatismes, de troubles de stress post-traumatique...) sont fréquemment démunies face à l'absence d'accompagnement individualisé prenant leur détresse en compte. En **France**, 12 % des mineurs non accompagnés vus en CASO (Centres d'Accueil, de Soins et d'Orientation) par Médecins du Monde en 2018 ont été diagnostiqués pour des troubles psychologiques ou psychiatriques. 56 % des demandeurs d'asile ont été diagnostiqués pour des pathologies chroniques et 54 % pour des pathologies aiguës. Près d'une personne en demande d'asile sur deux (48 %) présentait des retards de recours aux soins, et 44 % nécessitaient des soins urgents ou assez urgents selon l'avis du médecin lors des consultations¹²³. En **Italie**, les organisations pointent du doigt l'in-

suffisance et l'inadéquation des places d'hébergement pour les personnes les plus vulnérables ayant des troubles de santé mentale et/ou des problématiques d'addictions. Ces personnes sont fréquemment expulsées des structures d'hébergement et se retrouvent à la rue et/ou accueillies dans les services d'accès à bas seuil proposés par les services d'aide aux personnes sans abri.

« Le professionnel de la santé travaillant avec cette population est souvent confronté à des difficultés qui accablent les patients présentant des niveaux de détresse élevés tels que le sans-abrisme, l'extrême pauvreté, la marginalisation sociale et le manque de tout réseau de soutien. Dans ces circonstances, l'efficacité des traitements disponibles est diminuée et la rémission est par conséquent entravée. »

Dr Stefanos Kontokostas, psychiatre, Open Minds II – Promoting Mental Health and Well-Being in the Community (2019), Doctors of the World Greek Delegation.

QUE DIT LE DROIT sur le niveau de gravité requis pour que l'absence de prise en charge d'un demandeur d'asile constitue un traitement inhumain ou dégradant

N.T.P et autres contre France¹²⁴ | 2018 | CEDH

Cette affaire concerne les modalités d'hébergement d'une famille - composée d'une mère et de ses trois jeunes enfants - dans l'attente du dépôt de leur demande d'asile. La Cour conclut que **les requérants avaient été hébergés la nuit dans une auberge financée par les fonds publics et que deux des enfants avaient fréquenté une école maternelle. En outre, les requérants ont également reçu des soins médicaux financés par l'État et ont été aidés par des organisations non gouvernementales. La Cour a donc jugé que les requérants avaient pu « subvenir à leurs besoins les plus élémentaires » (l'alimentation, l'hygiène et un toit) et que les autorités françaises n'avaient pas été indifférentes à leurs besoins. Par conséquent, leur situation n'a pas atteint le niveau de gravité requis pour entrer dans le champ d'application de l'article 3.**

M.K. contre France¹²⁵ | 2018 | CEDH (mesures provisoires)

Il s'agit d'une décision dans laquelle la CEDH a ordonné au gouvernement français d'héberger une demandeuse d'asile, une mère et ses trois enfants, en utilisant les mesures provisoires prévues à l'article 39. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, des mesures provisoires sont appliquées lorsqu'il y a risque de dommages imminents et irréparables. En l'espèce, la Cour n'a pas indiqué si le dommage provenait du manque de logement du requérant ou du non-respect par le gouvernement français des trois décisions du tribunal administratif de Toulouse ordonnant à l'État de fournir un logement à la famille. En tout état de cause, cette demande de mesures provisoires a permis à la requérante d'être logée immédiatement et confirme le risque de violation des droits garantis par la Convention en cas de refus d'accès aux hébergements d'urgence.

**L'absence d'options
d'hébergement pour les personnes
migrantes en transit**

Les personnes qui sont regroupées sous le terme « migrants en transit » sont entrées sur le territoire de l'Union européenne et souhaitent se rendre dans un autre pays européen pour y demander l'asile ou pour y séjourner (pour des raisons familiales, liées au travail ou aux études, par exemple). Ce pays n'est en principe pas responsable pour traiter leur demande, en vertu du Règlement Dublin. Elles ne déposent pas de demande d'asile dans le(s) pays où elles « transitent ». Elles ont des profils très divers (femmes, hommes, mineurs non-accompagnés) et sont dans des situations variées (arrivée en Europe récente ou non, protection internationale obtenue dans un autre pays...).

Leur situation est considérée comme irrégulière et **elles se retrouvent dans un vide administratif européen**. Par conséquent, leurs droits fonda-

mentaux et besoins de première nécessité sont fréquemment reniés : elles n'ont pas accès au système d'accueil pour demandeurs d'asile et l'accès à l'hébergement d'urgence généraliste leur est souvent refusé. Lorsque ce n'est pas le cas - en **France** où l'accès est supposé être inconditionnel, en **Espagne**, au **Royaume-Uni** lorsqu'il s'agit de services non-statutaires¹²⁶ -, la pénurie de places et la priorisation des personnes plus vulnérables les contraignent à des formes de dénuement extrêmes. Les cas médiatisés des bidonvilles de Calais, de Milan en 2016, de Vintimille, du Parc Maximilien à Bruxelles en ont été des manifestations flagrantes. Suite à l'augmentation du nombre de personnes en demande d'asile en Europe en 2015 et à l'évacuation de la « jungle » de Calais fin 2016, la **Belgique** a vu arriver sur son territoire de nombreuses personnes migrantes en transit, dont la plupart cherchent à aller jusqu'au Royaume-Uni. En septembre 2017, pour leur offrir un minimum de dignité, sept associations ont créé un *Hub* humanitaire¹²⁷. En 2018, près de 200 personnes ont fait appel au *Hub* chaque jour, soit plus de 47 000 personnes

125

M.K. c. FRANCE et 2 autres affaires, App. No(s).
34349/18, 34638/18 et 35047/18. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187849>

126

Au Royaume-Uni, un statut de personne sans-domicile doit être obtenu afin d'être reconnu bénéficiaire des aides publiques dédiées. Les services « non-statutaires » sont ceux, gérés par les organisations de la société civile, dont l'accès n'est pas conditionné à l'obtention du statut.

127

Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, la Croix Rouge de Belgique communauté francophone, la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugié-e-s, le CIRE, Vluchtelingenwerk Vlaanderen et Oxfam-Solidarité.

sur l'année. Son objectif est de fournir une aide de première ligne et de réorienter les personnes vers les services d'aide les plus appropriés, selon leur situation spécifique. Les personnes peuvent être conseillées sur leur situation juridique et sociale, rencontrer un médecin, parler à un psychologue, charger leur téléphone et appeler leurs proches ou encore recevoir des vêtements¹²⁸. Selon un rapport de Médecins Sans Frontières, les personnes migrantes en transit sont dans une grande fragilité psychique, liée à leur exil et leur parcours migratoire mais aussi aux conditions de vie et aux multiples actions policières répressives qu'elles subissent. Parmi les personnes reçues au *Hub* humanitaire de Bruxelles, une sur quatre attribue ses problèmes psychologiques à des expériences vécues en Europe : conditions de vie médiocres, incertitude quant à la procédure à suivre, comportement de la police, etc.¹²⁹

Les données officielles sur la privation de domicile couvrent très rarement les personnes en situation irrégulière, ce qui contribue à invisibiliser leurs besoins. Selon Médecins du Monde, en **France**, parmi les personnes en situation irrégulière reçues aux CASO, une sur cinq est sans domicile fixe et 85 % des personnes relevant en théorie de l'AME (Aide Médicale d'Etat, dispositif permettant aux étrangers en situation irrégulière d'avoir accès aux soins) n'ont pas de droits ouverts, ce qui se traduit par de grosses difficultés d'accès aux services de soins de santé¹³⁰.

Quelle que soit l'étendue de la protection de la CEDH vis-à-vis des demandeurs d'asile, un nombre important de personnes migrantes n'ont pas l'intention d'obtenir la protection prévue par la Convention de Genève dans le pays où elles transitent et risquent de devenir sans-abri. Or, le droit à un hébergement d'urgence est une condition de vie minimale et devrait obliger les États à la fournir à tous-tes, quel que soit le statut juridique. Cette impression est renforcée par l'évolution de la position de la Cour européenne

des droits de l'homme, qui demande que des conditions d'accueil minimales soient assurées avant tout retour d'une famille en quête d'asile. À cet égard, le Comité européen des droits sociaux a adopté une déclaration d'interprétation sur les droits des réfugiés en vertu de la Charte sociale européenne dans laquelle le comité rappelle le contenu de la réclamation collective FEANTSA contre Pays-Bas¹³¹ : **le droit à un abri d'urgence et à toute autre assistance sociale d'urgence ne se limite pas à ceux qui appartiennent à certains groupes vulnérables, mais s'étend à toutes les personnes en situation de précarité, conformément au principe du respect de leur dignité humaine et de la protection de leurs droits fondamentaux. Le Comité considère que certains droits sociaux directement liés au droit à la vie et à la dignité humaine font partie d'un « noyau indérogeable » de droits qui protègent la dignité de tous.**

128

Voir <http://www.bxlrefugees.be/#services>.

129

Médecins Sans Frontières (2019), *Une fuite sans fin : Soins en santé mentale au hub humanitaire de Bruxelles*, disponible sur : <https://www.msf-azg.be/sites/default/files/imce/Rapport%20MSF%20migration%20Hub.pdf>

130

Médecins du Monde (2018), *op. cit.*

131

FEANTSA v. the Netherlands Complaint No. 86/2012, Decision on the Merits of 2 July 2014.

2.

« SOUS PROTECTION » MAIS SANS CHEZ SOI : LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE

Lorsqu'une personne en demande d'asile voit sa demande acceptée, elle devient bénéficiaire d'une protection internationale. Elle a donc la permission de rester sur le territoire du pays d'accueil durant une période fixée en fonction du statut accordé, à moyen ou long terme. C'est une étape qui signe, pour la personne, le début d'un parcours d'intégration dans le pays d'accueil. Selon l'article 32 de la refonte de la Directive « Qualification »¹³², **les bénéficiaires d'une protection internationale ont droit au logement dans les mêmes conditions que les autres ressortissants de pays tiers en situation régulière. Ils ne peuvent faire l'objet de discrimination dans l'accès au logement.** En revanche, ce principe de non-discrimination est aménagé afin d'autoriser « la pratique nationale consistant à disperser les bénéficiaires d'une protection internationale » (article 32 de la refonte de la Directive « Qualification »), **les réfugiés pouvant ainsi se**

voir imposer un lieu de vie. De plus, la législation ne fait reposer aucune obligation légale sur les autorités publiques des Etats membres concernant la fourniture de logements aux personnes bénéficiaires de la protection internationale.

Pourtant, **l'obtention d'un statut de protection internationale ou de réfugié ne garantit pas de meilleures conditions d'hébergement**, loin de là. Les obstacles légaux, pratiques et administratifs pour effectuer une transition « vers le haut », c'est-à-dire vers un logement abordable, digne et pérenne dans un délai raisonnable, sont légion. Cela entraîne de graves conséquences pour les personnes concernées et pour les capacités d'accueil pour les nouveaux arrivants, car cela limite le nombre de places libérées pour les accueillir. **Le nombre de personnes réfugiées sans domicile a particulièrement augmenté dans les contextes où le sans-abrisme est étroitement lié à un manque critique de logements abordables**¹³³.

132

Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>

133

European Council on Refugees and Exiles (2019), *Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, op. cit.



Photo : David Boureau | Centre d'Hébergement d'Urgence Migrants Paris-Ivry d'Emmatis Solidarité – Paris, France

Le problème de la transition en matière d'hébergement malgré le changement du statut administratif

Lorsqu'une personne en demande d'asile a reçu la protection internationale alors qu'elle est hébergée dans le système d'accueil pour demandeurs d'asile, la question de la transition vers des solutions de logement et d'accompagnement plus pérennes se pose. Pourtant, nombreux sont les bénéficiaires de protection internationale à être contraints de rester bloqués dans les dispositifs destinés à l'accueil des demandeurs d'asile ou doivent avoir recours aux services généralistes, faute d'autre solution. En **France**, en moyenne en 2018, la part des réfugiés s'élevait à 16 % des places occupées dans le dispositif national d'accueil : ils occupaient 16 % des places en CADA, 22 % des places en ATSA, 9 % des places en PRAHDA et 8 % des places en HUDA¹³⁴. Fin 2018, aux **Pays-Bas**, 20 % des places en hébergement pour demandeurs d'asile étaient occupées par des bénéficiaires de la protection internationale (4 600 sur 22 500 places)¹³⁵. En termes de conditions d'accueil, **la transition d'un statut à un autre se traduit donc par un enjeu de fluidité et d'orientation**, permettant aux personnes de sortir des dispositifs dédiés aux demandeurs d'asile et ce dans des conditions dignes. Les personnes en demande d'asile ne pouvant pas savoir à l'avance si elles obtiendront ou non le statut, il est difficile de prévoir une solution en amont. Il faut donc un minimum de temps pour préparer cette sortie « vers le haut ».

Aux **Pays-Bas**, la transition des centres d'accueil pour demandeurs d'asile à l'hébergement pour bénéficiaires de la protection internationale ne se fait que lorsqu'un logement adéquat, en dehors des centres d'accueil, est trouvé par le COA, en

coopération avec les municipalités. Quatre critères de placement sont pris en compte : le lieu de l'éducation/formation, le lieu de travail (contrat de minimum six mois et 20 h par semaine), les indications médicales ou psychosociales ou la présence de famille de premier degré aux Pays-Bas. Si un de ces critères s'applique, le COA essaie de placer le bénéficiaire dans un périmètre de 50 km autour de la municipalité concernée. Un refus de placement – motivé – est autorisé ; mais lors d'un refus considéré comme non justifié par le COA, aucune nouvelle offre n'est proposée et les services d'accueil mettent un terme à l'hébergement. C'est uniquement dans ces situations, rares, que des réfugiés risquent de se retrouver sans domicile¹³⁶.

En **Allemagne**, en tant que personne en demande d'asile, l'aide reçue est régie par la législation sur l'asile. Puis, lorsque la protection internationale est obtenue, la personne passe sous le régime général de l'assistance sociale et le transfert doit se faire vers un hébergement indépendant. La situation est très variée en fonction du marché local du logement et des choix politiques locaux. Selon une enquête financée par le Ministère des Affaires Sociales publiée en 2019¹³⁷, 86 % des communautés urbaines allemandes interrogées déclaraient accueillir les personnes en procédure de demande d'asile dans des hébergements collectifs et 49 % utilisaient également des logements autonomes dispersés. Dans les deux cas, après avoir obtenu le statut de protection, les personnes concernées peuvent rester dans les hébergements collectifs ou les logements autonomes jusqu'à ce qu'elles trouvent leur propre solution. Mais dans beaucoup de cas, là où le marché du logement ne fait pas l'objet d'aménagements spécifiques, les bénéficiaires de la protection internationale doivent recourir aux services d'hébergement pour personnes sans domicile. Selon les estimations de BAGW, sur une nuit en juin 2018, 542 000 personnes étaient sans

134

Les personnes déboutées du droit d'asile occupaient 12% des places du dispositif national d'accueil. OFII (2019), Rapport d'Activités 2018, disponible sur : <http://www.ofii.fr/IMG/pdf/RAA%20OFII%202018-BD.pdf>

135

Et 30% en Autriche. European Council on Refugees and Exiles (2019), op. cit.

136

ECRE/AIDA (2018), Country Report Netherlands.

137

Busch-Geertsema V., Henke J., Steffen A. (2019), *Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung*. Hg. von Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 2019, disponible sur : <https://www.giss-ev.de/fileadmin/publikationen/fb534-entstehung-verlauf-struktur-von-wohnungslosigkeit-und-strategien-zu-vermeidung-und-behebung.pdf>

138

FEANTSА (2019), Fiche Pays Allemagne, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/resources/resources-database/?search=&theme=&type=Country+profil&year=>

139

NACCOM (2018), *Mind the Gap*, disponible sur : <https://naccom.org.uk/mind-the-gap-new-report-on-refugees-facing-homelessness-after-move-on-period/> et NACCOM (2019), *Mind the Gap – One year on: continuation report on homelessness amongst newly recognised refugees*, disponible sur : <https://naccom.org.uk/wp-content/uploads/2019/06/NACCOM-Homelessness-Report-2019-06-18-DIGITAL.pdf>

140

NACCOM (2018), *ibid.* Voir également British Red Cross (2018), « Still an ordeal », disponible sur <https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/we-speak-up-for-change/improving-the-lives-of-refugees/refugee-move-on-period> et APPG (2017), *Refugees welcome? The experience of new refugees in the UK* : https://www.refugeecouncil.org.uk/wp-content/uploads/2019/03/APPG-on-Refugees-Refugees_Welcome_report.pdf

141

McClenaghan M. (2019), « How a doctor who has never seen you can say you're fit enough to sleep on the streets », *The Bureau of Investigative Journalism*, disponible sur : <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2019-12-18/how-a-doctor-who-has-never-seen-you-can-say-youre-fit-enough-to-sleep-on-the-streets>

142

NACCOM (2018), *ibid.*

143

APPG (2017), *op. cit.*

domicile en Allemagne, dont 140 000 vivaient en hébergement d'urgence ou temporaire généraliste et 402 000 (74 %) vivaient dans des hébergements dédiés aux personnes en demande d'asile et réfugiées¹³⁸.

Mais dans certains pays, il n'existe pas de système public d'hébergement des personnes ayant reçu la protection internationale et les délais pour quitter les dispositifs pour demandeurs d'asile, trop courts, exposent les nouveaux bénéficiaires à la privation de domicile. C'est

le cas en **Angleterre**, où 32 % des personnes hébergées par les services d'aide aux personnes sans-abri du *No Accommodation Network* (à Manchester, Londres et Leicester) sont des réfugiés¹³⁹. La plupart sont devenus sans domicile après avoir eu des difficultés à trouver un emploi et avant l'arrêt de leur faible allocation financière : la période de « transition », c'est-à-dire le délai réglementaire pour quitter l'hébergement pour demandeurs d'asile lorsqu'une personne a obtenu la protection internationale, y est de 28 jours. Des liens directs ont été démontrés par les associations entre ce très court délai de départ et la prévalence élevée du sans-abrisme parmi les personnes bénéficiaires de la protection internationale. Toute personne ayant déjà eu à chercher un emploi, un hébergement dans le parc privé ou social et à demander des allocations sociales comprendra qu'obtenir ces trois éléments en 28 jours est de l'ordre de l'impossible¹⁴⁰, d'autant plus que le délai pour le versement des allocations sociales est de minimum cinq semaines. Les personnes ne savent pas si elles obtiendront la protection internationale ni quand : il leur est donc impossible de prévoir quoi que ce soit. L'accès à l'hébergement d'urgence pour personnes sans domicile est donc la seule solution en attendant l'accès aux allocations sociales, auxquelles les bénéficiaires de la protection internationale ont droit. Seulement, l'accès à l'hébergement pour personnes sans domicile est soumis à l'obtention

d'un statut et à une évaluation de vulnérabilité et de besoins prioritaires en Angleterre. Plus d'une centaine de localités anglaises ont eu recours à des sociétés privées pour évaluer la vulnérabilité des personnes demandant de l'aide aux services de sans-abrisme, souvent sans les rencontrer. Lorsque la vulnérabilité n'est pas établie, toute aide, y compris l'hébergement d'urgence, est refusée. Un médecin peut estimer qu'une personne est apte à dormir à la rue sans l'avoir rencontrée au préalable. Parmi les personnes considérées comme « pas assez vulnérables » à qui l'accès à un hébergement d'urgence est refusé, figurent des personnes migrantes avec des problèmes de santé mentale et des personnes réfugiées victimes de torture¹⁴¹. Les réfugiés qui parviennent à accéder à l'hébergement d'urgence dédié aux personnes sans-abri font état de leur sentiment d'insécurité dans ces espaces et de la prévalence de violences, d'abus de consommation d'alcool et de drogues¹⁴².

« Beaucoup de nos clients se retrouvent sans-abri et/ou sans aucun revenu après avoir reçu notification de leur statut de réfugié. Même ceux qui parviennent à rester chez des amis doivent bouger souvent comme ils ne sont pas en capacité de dire à leurs proches combien de temps ils resteront. Les plus "chanceux" auront accès aux abris de nuit durant les mois d'hiver et il n'est pas rare qu'ils n'aient que les centres d'accueil de jour pour leur fournir un repas chaud chaque jour. Beaucoup s'endettent ou dépendent d'une aide financière exceptionnelle d'organisations caritatives comme le Conseil des Réfugiés. Ce n'est pas une situation tenable et c'est évidemment extrêmement destructeur pour la santé mentale et la résilience d'une personne qui a déjà tant souffert. »

Témoignage écrit, Conseil des Réfugiés (Refugee Council), Royaume-Uni¹⁴³

EN EXIL ET SANS DOMICILE : LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES EN EUROPE

144

http://www.infomie.net/IMG/pdf/cfda_exile.e.s-quels-accueils-face-a-la-crise-des-politiques-publiques.pdf

145

Voir plus loin, paragraphe B).

146

Il existe également depuis 2018 une stratégie nationale d'accueil et d'intégration des réfugiés, pilotée par la Délégation interministérielle à l'accueil et l'intégration des réfugiés (Di-AIR). Cette stratégie vise notamment à une meilleure insertion dans l'emploi des bénéficiaires de la protection internationale.

147

Cimade (2020), « Etat des lieux des dispositifs d'accueil et d'hébergement dédiés aux personnes demanderessees d'asile et réfugiées », disponible sur : <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/>

148

Programme financé par l'Union Européenne, coordonné par l'UNHCR en coopération avec le gouvernement grec et les municipalités, il couvre l'hébergement (collectif ou en appartements) des personnes en demande d'asile et réfugiées. Pour en savoir plus : <http://estia.unhcr.gr/en/home/>

149

Ministry of Migration Policy Ministerial Decision No. 6382/2019 of 12 March 2019, « Determination of framework materializing the programme providing financial assistance and shelter "ESTIA" Official Gazette 853/ B/12.03.2019. Voir Refugee Support Aegean (2019), « Evictions of recognized refugees from accommodation will lead to homelessness and destitution », News Press Release, disponible sur : <https://rsaegean.org/en/evictions-of-recognized-refugees-from-accommodation-will-lead-to-homelessness-and-destitution/#post-5117-footnote-2>

En **Belgique** non plus, il n'y a pas de parc de logement dédié. Une fois acquis le statut de bénéficiaire de protection internationale, la personne a deux mois pour quitter le centre d'accueil pour demandeurs d'asile – période qui peut être rallongée d'un mois, par deux fois. Une enquête de l'Association des Villes et Municipalités Flamandes (VVSG) montre que cette période de deux mois est trop courte : en 2019, 51 % des Centres Publics d'Action Sociale (OCMWS/PCSWs) témoignent qu'il faudrait 3 à 4 mois pour partir avec une solution, 45 % disent que cela prend 5 mois en moyenne (alors que seulement 20 % étaient de cet avis selon la même enquête en 2017). La pression sur le marché du logement s'est accrue ces deux dernières années. Afin d'éviter de mettre des personnes réfugiées à la rue, les Centres Publics d'Action Sociale doivent parfois suspendre leur initiative locale d'accueil auprès de Fedasil : les bénéficiaires peuvent ainsi rester un peu plus longtemps dans le centre d'accueil mais en conséquence, il n'y a pas de nouvelles places d'accueil pour les demandeurs d'asile. Si les réfugiés peuvent parfois être envoyés dans un logement d'urgence du Centre d'Action Sociale, cela reste également une solution temporaire.

En **France**, le délai de sortie après une décision favorable est de trois mois, renouvelable « exceptionnellement » une fois. En 2017, 12 098 bénéficiaires de la protection internationale sont sortis du système d'accueil pour demandeurs d'asile sans solution d'hébergement sécurisée¹⁴⁴. Suite à l'obtention de leur protection, les bénéficiaires relèvent normalement des dispositifs de droit commun d'accès à un logement : accès au logement privé en bail direct (parc privé classique ou conventionné, souvent inaccessibles aux personnes ayant de faibles revenus), droit d'être bénéficiaires des aides financières de droit commun pour accéder à un logement ou d'un accompagnement pour accéder au logement, accès au logement adapté. Malgré l'existence d'un

droit au logement opposable, l'Etat en France n'a pas d'obligation légale de loger spécifiquement les bénéficiaires de la protection internationale, qui peuvent se retrouver dans des conditions de dénuement parfois plus avancées encore que les personnes en demande d'asile, en raison de l'existence de barrières multiples à l'accès au logement digne et abordable¹⁴⁵ et de l'insuffisance du nombre de logements pérennes dédiés. 15 % à 20 % des personnes sans-abri dormant à la rue à Paris auraient le statut de réfugié, selon des estimations de France Terre d'Asile. Depuis 2015 le Pôle Migrants de la DIHAL (Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement) pilote l'action publique en faveur du logement des bénéficiaires de la protection internationale¹⁴⁶. Les Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) hébergent et accompagnent à l'insertion des réfugiés statutaires depuis 1973. Durant plus de 20 ans, le dispositif a été limité à 1 083 places pour l'ensemble du territoire ; 1 000 places supplémentaires ont été créées en 2017, 3 000 en 2018 et 2 000 en 2019, pour un total actuel de 8 710 places¹⁴⁷.

Si la mise en place de délais légaux courts et de périodes de transition est très problématique dans les pays où il n'existe que très peu de solutions de logement pour les personnes réfugiées, l'absence de limite de temps peut également avoir des conséquences néfastes : les personnes bénéficiaires de la protection internationale peuvent rester coincées dans de l'hébergement temporaire de basse qualité, inadapté sur le long-terme et facteur d'exclusion. De plus, moins de places se libèrent, ce qui exacerbe les problèmes de pénurie de places pour les nouveaux arrivants en demande d'asile.

En **Grèce**, le programme ESTIA pour les demandeurs d'asile et les réfugiés¹⁴⁸ a été limité dans le temps depuis une décision ministérielle de mars 2019¹⁴⁹ : l'hébergement et l'assistance financière du programme ESTIA sont dorénavant

proposés pour une période additionnelle de six mois maximum après obtention de la protection internationale. Cela a engendré les premières « expulsions » des programmes ESTIA, qui ont concerné 204 personnes ayant obtenu la protection internationale avant la fin du mois de juillet 2017¹⁵⁰. Les associations dénoncent l'absence de programmes d'intégration permettant l'apprentissage de la langue et la recherche d'emploi ainsi que les multiples barrières dans l'accès à l'aide sociale et au logement abordable.

En **Italie**, le système d'asile est en transition. Le SIPROIMI (auparavant SPRAR) est le système de protection pour bénéficiaires de la protection internationale, en hébergements collectifs ou appartements. C'est un système qui concerne seulement les personnes dont la demande d'asile a été acceptée. Depuis le « Décret Salvini », seules les personnes détentrices d'un permis de séjour de 5 ans, c'est-à-dire qui ont la protection subsidiaire ou l'asile politique et les mineurs non accompagnés, y ont accès. Les conditions de séjour en SIPROIMI/SPRAR incluent d'apprendre l'italien et d'avoir un projet de long-terme, à fixer avec les opérateurs. Une grande partie des personnes accueillies sont vulnérables (familles monoparentales, problèmes de santé physique/mentale...). La durée de séjour y est de 6 mois, prolongeables après évaluation si le parcours et le niveau de vulnérabilité l'imposent. Le bon fonctionnement du système dépend largement du contexte municipal : le SIPROIMI/SPRAR nécessite l'adhésion des villes et leur disponibilité à gérer l'accueil sur leur territoire. Par conséquent, beaucoup de municipalités ne voulaient pas fournir cet accueil. L'accompagnement dans ces structures est supposé global : les cours d'italien sont obligatoires, les besoins de base sont pris en charge (repas et santé) et des activités d'insertion sont proposées. Mais le « Décret Salvini » a également engendré des coupes budgétaires sur les fonds alloués aux SIPROIMI/

SPRAR : les financements alloués aux hébergements en appartements dans le diffus ont baissé de 39 % entre 2018 et 2019 (de 35€ à 21,35€ par jour et par personne) et ceux alloués aux centres d'hébergement collectifs de 28 % (de 35€ à 26,35€ par jour et par personne). Avant le « Décret Salvini », les personnes bénéficiaires d'un permis de séjour humanitaire¹⁵¹ pouvaient accéder au SIPROIMI/SPRAR, ce qui n'est plus le cas depuis la suppression de ce statut. Les personnes sous protection humanitaire ont dû quitter les SIPROIMI/SPRAR avant le 31 décembre 2019 et, même si certains services et municipalités prévoient la prise en charge de ces personnes (par exemple à Milan, où la grande majorité sont des profils vulnérables, des familles et des personnes ayant des problèmes de santé mentale¹⁵²), elles sont dorénavant particulièrement exposées à la privation de domicile.

A chaque étape, il est demandé aux personnes d'être intégrées, d'avoir un projet solide sur le long-terme, sur tous les aspects de leur vie (social, travail, éducation, culture, logement), de s'adapter à des structures qui sont à l'inverse très morcelées et dont l'intervention est basée sur l'urgence et le court-termisme. **Le nombre d'étapes à franchir est innombrable, complexifiant toujours plus l'accès au logement de droit commun.**

150

Ibid.

151

Cf. partie I(b) du présent chapitre.

152

Visite de terrain FEANTSA/FAP à Milan, Novembre 2019, et rencontre avec la coopérative Farsi Prossimo.

LES CONDITIONS DE VIE DES PERSONNES DÉBOUTÉES DU DROIT D'ASILE

Le durcissement des conditions d'obtention de la protection internationale et des politiques d'asile a des conséquences importantes sur le nombre de personnes déboutées du droit d'asile. Dans l'Union Européenne en 2018, sur 581 895 décisions de première instance sur les demandes d'asile, 63 % étaient des décisions de rejet. Les décisions actant le rejet de la demande d'asile représentent 76 % des décisions de première instance en Espagne, 72 % en France, 68 % en Italie, 66 % en Suède, 65 % au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, 58 % en Allemagne, 53 % en Grèce, 49 % en Belgique¹⁵³.

L'accès à un abri pour les personnes déboutées du droit d'asile diffère selon les pays. Au **Royaume-Uni**, les personnes déboutées n'ont pas accès aux services d'aide aux personnes sans-abri car elles n'ont pas droit aux financements publics. Des services spécifiques existent, proposés par des associations caritatives. En 2018, NACCOM a ainsi accueilli 1 111 personnes déboutées et 180 migrants qui n'avaient pas droit aux financements publics, via l'hébergement chez des tiers et le logement dans des bâtiments donnés aux associations. La situation des personnes déboutées ne pouvant pas retourner dans leur pays d'origine est décrite dans un rapport de la Croix Rouge¹⁵⁴. En **Suède**, l'assistance financière et les aides au logement pour les demandeurs d'asile étant régies par un cadre légal spécifique (*LMA-lagen*) sous la compétence de l'agence à la migration, ces aides cessent dès qu'une décision d'expulsion du territoire est applicable – excepté pour les familles, qui ne doivent cependant pas se soustraire à l'expulsion, sous peine de perdre ce droit aux aides -. En **Espagne**, les déboutés du droit d'asile doivent quitter le programme d'accueil au maximum 15 jours après notification, peu importe la "phase" du programme dans laquelle ils se trouvent. Ces personnes se tournent alors vers les services sociaux municipaux et les services dédiés aux personnes sans domicile. En **France**, de récentes jurisprudences du Conseil d'Etat conduisent à la restriction de l'accès à l'hébergement d'urgence pour les personnes déboutées avec OQTF (obligation de quitter le territoire) : pour ce public, l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence doit s'appliquer aux seules personnes déboutées justifiant de circonstances particulières et uniquement le temps d'organiser leur retour volontaire. Dans la pratique, ces interprétations jurisprudentielles remettent profondément en question l'hébergement de ces publics, de façon généralisée et systématique, sans qu'une appréciation au cas par cas ne soit toujours assurée. Ceci aboutit à des instructions générales de refus d'accueil des personnes étrangères en situation irrégulière sur le territoire français en dehors de toute appréciation individuelle de leur situation et laissant parfois le tout jeune âge des enfants (moins d'un an ou plus d'un an) faire la distinction entre les familles qui pourraient bénéficier d'un accueil en structure d'urgence et les autres qui n'ont pas vocation à y accéder, car considérées comme non prioritaires.

Dans cette perspective, les hommes isolés en situation irrégulière, et de plus en plus, les femmes et les familles, sont contraints de vivre à la rue, sans solution d'hébergement, avec pourtant un droit qui les protège et qui devrait garantir que leur situation administrative ne puisse pas venir justifier le refus d'un droit fondamental. Un nouveau type de centre d'hébergement a récemment été créé sans base légale : les dispositifs de préparation au retour (DPAR), dont la loi de finances 2018 prévoit une généralisation dans toutes les régions. Ils sont inspirés d'un modèle belge de centres dédiés au retour des demandeurs d'asile déboutés. L'hébergement y est conditionné à l'acceptation par les personnes d'une aide au retour. Cependant, les personnes y sont assignées à résidence et font donc l'objet d'une mesure de restriction de leurs libertés.

153

Eurostat 2020, [migr_asydcfstal]; voir « Pour aller plus loin - Tableaux & annexes » Tableau 3.1 - Décisions de première instance sur les demandes d'asile, 2018 (en nombre de personnes, exclusivement demandeurs ressortissants hors UE28)

154

Red Cross (2016), *Can't Stay, Can't Go*, disponible sur : <https://naccomm.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/Can't-Stay-Can't-Go-British-Red-Cross-March-2016.pdf>



**QUE DIT LE DROIT sur l'absence de prise en charge
des demandeurs d'asile devant quitter le territoire****V.M. contre Belgique¹⁵⁵ | 2015 | CEDH**

Les membres d'une famille serbe en demande d'asile, soumis à un ordre de quitter la Belgique, ont été privés de leurs moyens de subsistance de base et contraints de rentrer dans leur pays d'origine où l'une des enfants, gravement handicapée, est décédée peu de temps après son retour. La famille a plaidé que l'exclusion des services d'hébergement belges les avaient exposés à des traitements inhumains et dégradants et que les conditions d'accueil en Belgique avaient entraîné la mort de leur fille aînée.

La Cour a examiné s'il y avait eu violation de l'article 3 de la CEDH concernant l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants. Pour déterminer si le seuil de gravité caractérisant la violation de l'article 3 avait été atteint, la Cour s'est fondée sur le statut de demandeur d'asile en tant que personne appartenant à un groupe particulièrement défavorisé et vulnérable nécessitant une protection spéciale. La Cour a estimé que cette vulnérabilité était aggravée par la présence de jeunes enfants, dont un bébé et un enfant handicapé. Dans cette affaire, elle a considéré que les requérants s'étaient fait expulser du centre d'accueil « sans moyens de subsistance, sans logement et sans accès aux sanitaires... ils se sont retrouvés dans la rue et ils y sont restés - sans aucune assistance pour subvenir à leurs besoins les plus élémentaires (manger, se laver et se loger) ». Ces conditions de vie, combinées à l'absence de toute perspective d'amélioration de leur situation, étaient si graves qu'elles relevaient du champ d'application de l'article 3 de la Convention et constitue un traitement dégradant¹⁵⁶.

Il convient de mentionner la Directive retour, entrée en vigueur en 2010, qui fournit des règles communes pour le retour et l'éloignement des personnes en séjour irrégulier, encadrent le recours à des mesures coercitives et à la détention. Ces mesures doivent respecter pleinement les droits humains et les libertés fondamentales des personnes concernées. La Directive a été transposée en droit national par tous les États liés par elle (tous les États de l'UE sauf Royaume-Uni et Irlande, ainsi que les 4 pays associés à Schengen : Suisse, Norvège, Islande et Liechtenstein). Elle confère aux exilés des droits qui peuvent être invoqués dans les procédures devant les juridictions nationales.

155

CEDH, V.M. and Others v. Belgium, (Application no. 60125/11, 7 July 2015).

156

N. Bernard, "Migrants' right to housing, Belgian and international law", Université Saint-Louis, Brussels, 2017.

La multiplication des barrières dans l'accès au logement de droit commun des personnes sous protection internationale

L'accès à un logement adéquat est un droit mis à rude épreuve pour un nombre croissant de personnes résidant dans l'Union Européenne¹⁵⁷. Le droit de chacun au respect de son domicile est consacré par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que par l'article 8 de la CEDH. L'article 11 du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (auquel tous les États membres de l'Union sont parties) fonde le droit à un « logement suffisant » qui, selon le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels des Nations Unies doit satisfaire aux exigences suivantes : être d'une qualité propre à garantir une protection contre les éléments climatiques, refléter les exigences culturelles de ses occupants (ce qui inclut, dès lors, les véhicules, les caravanes, les campements et autres structures provisoires), être relié aux services collectifs de distribution d'eau et d'électricité ainsi qu'aux réseaux d'assainissement, et disposer d'une infrastructure adéquate leur permettant de profiter des services publics et des possibilités d'emploi. Le logement doit, en outre, être de prix abordable, et ses occupants doivent pouvoir jouir d'une protection adéquate contre toute expulsion forcée ou expéditive¹⁵⁸.

En pratique, l'obtention de la protection internationale ne signifie pas la fin du parcours du combattant, bien au contraire. **Une agrégation de barrières, d'ordre financières, légales et administratives, sur des marchés du logement de moins en moins accessibles, complexifient l'accès à un logement adéquat pour les personnes réfugiées** et renforcent l'exclusion spatiale, sociale et légale, ainsi que l'isolement, la ségrégation et la

discrimination auxquelles elles sont exposées de manière exacerbée.

L'accroissement de l'écart, cette dernière décennie, entre les coûts du logement dans l'ensemble des pays de l'Union Européenne et les revenus des ménages, en particulier des ménages pauvres, est un facteur clé de l'exclusion des personnes bénéficiaires de la protection internationale des marchés du logement. En Grèce, l'aide au logement n'est accessible qu'aux personnes résidant légalement sur le territoire depuis au moins cinq ans et détentrices d'un contrat locatif. L'allocation de solidarité n'est allouée sous conditions que si la personne est en capacité de fournir un bail valide d'une durée minimum de six mois ou un certificat de sans-abrisme (fourni par les services sociaux municipaux). Une illustration des difficultés qu'engendrent ces conditions est décrite par *Refugee Support Aegean* à propos de la situation d'une famille reconnue bénéficiaire de la protection internationale et devenue sans domicile. A Athènes, le certificat de sans-abrisme est délivré aux personnes à la rue ou en hébergement inadéquat, mais cela ne couvre pas les personnes vivant temporairement chez des connaissances ou en squat. C'était le cas de cette famille, qui s'est vue refuser le certificat et par conséquent l'allocation de solidarité, engendrant une situation de dénuement extrême pour une famille avec deux enfants à charge et dont les parents ont des problèmes de santé¹⁵⁹. « HELIOS », un programme pilote financé par l'Union Européenne dans la continuité d'ESTIA, a été introduit pour accompagner cette période de transition : il prévoit un accompagnement financier pendant les six premiers mois suivant le départ d'ESTIA et la transmission d'informations sur les appartements du marché privé potentiellement disponibles. Mais en l'absence de programmes d'intégration incluant des cours de langues et en prenant en compte les difficultés de prise de contact avec les propriétaires, les associations restent très

157

Cf. l'Index Européen du Mal-Logement 2020 du présent rapport et les travaux de la FEANTSA : <https://www.feantsa.org/en>

158

ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1991), Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte), E/1992/23, 13 décembre 1991.

159

Refugee Support Aegean & Pro Asyl (2019), « Returned recognized refugees face a dead-end in Greece », disponible sur : <https://rsaegean.org/en/returned-recognized-refugees-face-a-dead-end-in-greece/#denialof-benefits>

sceptiques sur les effets concrets de ce programme, qui en est encore au stade de l'expérimentation. L'inaccessibilité du marché locatif grec est également à prendre en compte. Selon une enquête menée sur 17 000 locations proposées dans la région de l'Attique sur l'une des plus importantes plateformes immobilières grecques, 0 % sont abordables pour un ménage gagnant le salaire minimum (pour une semaine de travail de 40h)¹⁶⁰. Dans ces conditions, la protection internationale ne peut pas garantir, en Grèce, un niveau de vie digne et suffisant pour les personnes bénéficiaires.

« Nous avons juste reçu des papiers ici. Mais nous ne pouvons pas les transformer en toit au-dessus de nos têtes, nous ne pouvons pas en nourrir nos enfants... »

Aza*, mère de famille ayant reçu la protection internationale en Grèce, sans domicile. Source RSA/ProAsyl¹⁶¹.

Les bénéficiaires de la protection internationale sont largement exclus du logement social dans les premières années suivant leur arrivée car, après l'obtention de leur permis de séjour, ils subissent les très longues listes d'attente pour les logements sociaux. Ce n'est en revanche pas le cas au Danemark, où les personnes réfugiées sont prioritaires dans les listes de logement social. Le système d'intégration dans le logement y fonctionne comme **une combinaison de systèmes d'attribution et d'adéquation besoins/offre** : les demandeurs d'asile sont initialement dispersés et se voient attribuer un logement dans l'une des municipalités, mais dans cette phase, ils n'ont pas la liberté de choisir leur lieu de résidence. Cependant, après avoir terminé avec succès un programme d'intégration de trois ans dans la municipalité désignée, ils sont libres de se déplacer où ils veulent. Tandis que les réfugiés expriment leurs préférences et leurs besoins en matière de logement, les municipalités indiquent

leurs disponibilités de logements jusqu'à ce que cela corresponde. Ce schéma d'allocation ciblé a abouti à de meilleurs résultats d'intégration, car il a facilité l'accès au marché du travail, au logement et, dans une certaine mesure, l'intégration scolaire. Des stratégies similaires ont été développées aux Pays-Bas – où nous avons vu plus haut que la continuité de la protection est assurée par une sortie d'hébergement pour demandeurs d'asile conditionnée à la disponibilité d'une solution pérenne de logement –, en Suède et en Allemagne.

En Suède, les bénéficiaires de la protection internationale qui ne parviennent pas à trouver un logement sont, depuis 2016, répartis dans les municipalités suédoises par l'Agence Migration via un système de quotas (en fonction de la taille de la commune, du nombre de personnes réfugiées déjà accueillies et de l'adéquation entre marché local de l'emploi et situation professionnelle des personnes). **La municipalité est ainsi responsable de fournir un logement, et ne peut justifier son refus d'accueillir par la pénurie de logements**¹⁶². Selon le Bureau National pour le Logement, la Construction et l'Aménagement, 221 des 290 municipalités déclarent toutefois qu'elles n'ont pas assez de logements à leur disposition pour les bénéficiaires de protection internationale, à cause de la pénurie de logements locatifs, de logements familiaux et de logements abordables, dans un contexte où les propriétaires demandent des revenus élevés et un emploi stable à leurs locataires et n'acceptent pas les aides financières allouées aux bénéficiaires de la protection internationale pour remplir les conditions de revenus d'un contrat locatif¹⁶³. En septembre 2019, la direction du logement de Göteborg – deuxième ville du pays – tira la sonnette d'alarme en estimant qu'« au cours des trois prochaines années, 2 700 personnes dont 850 enfants vont perdre leur logement, si les élus ne trouvent pas une solution »¹⁶⁴.

En Allemagne, selon l'enquête mentionnée précédemment¹⁶⁵, un peu plus du quart des communa-

160

Sideris S. (2020), « The rent is too damn high », Medium / AthensLive, disponible sur : <https://medium.com/athenslivegr/the-rent-is-too-damn-high-69e22e0daa8>

161

<https://rsaegpan.org/en/returned-recognized-refugees-face-a-dead-end-in-greece/#denialof-benefits>

162

Une loi spécifique le prévoit : Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning "Bosättningslagen".

163

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/nyanlanda/>

164

Anne-Françoise Hivert (2019), « En Suède, les réfugiés se retrouvent sans logement », Le Monde, 12 Octobre 2019, disponible sur : https://www.lemonde.fr/international/article/2019/10/12/en-suede-les-refugies-se-retrouvent-sans-logement_6015275_3210.html

tés urbaines interrogées ont déclaré prévoir, pour les personnes hébergées en logement autonome, la possibilité de faire passer le contrat locatif en leur nom lors de l'obtention du statut. Les services sociaux locaux et les agences pour l'emploi peuvent aider au paiement du loyer pour les bénéficiaires qui ont des ressources insuffisantes, mais seulement jusqu'à un « niveau adéquat », le montant dépendant des conditions du marché local du logement – les personnes réfugiées doivent alors demander aux autorités locales quelle proportion du loyer peut être prise en charge¹⁶⁶.

En **Italie**, après le séjour en *SIPROIMI/SPRAR*, aucun programme public ne prend en charge la transition vers l'intégration pour une solution de sortie structurée. Même si l'accompagnement comprend l'aide à trouver un travail ou un stage, à mettre de l'argent de côté pour un futur loyer, voire même une aide financière directe pour un loyer (en général pour une durée d'un mois) ou une garantie locative, les personnes se heurtent aux coûts du logement totalement déconnectés de leurs revenus et à la discrimination sur le marché locatif privé. Ce sont alors les solutions de fortune qui sont considérées : les bénéficiaires de la protection internationale peuvent avoir recours à la sous-location sur le marché noir, ce qui les

expose particulièrement aux logements indignes et surpeuplés. Beaucoup ont recours à la cohabitation, paient des loyers élevés à plusieurs pour de très petits espaces de vie. Certains se retrouvent dans les services d'aide aux personnes sans-domicile ou à la rue, dans des bidonvilles ou des squats. Le logement social n'est pas une option en **Italie** pour ces personnes - à part lorsque de rares places se libèrent dans le parc abordable des fondations privées de logement social, où beaucoup de conditions sont requises et où il n'y a aucun turnover - car les listes d'attente sont très longues et qu'il faut justifier de 5 ans de résidence dans la municipalité¹⁶⁷.

Des situations d'impasses administratives, en particulier concernant les domiciliations, sont observées dans certains pays. En **Bulgarie** par exemple, un document d'identification valide est nécessaire pour accéder à l'ensemble des aides sociales, y compris pour le logement. Lors de la signature d'un contrat locatif, les bénéficiaires de la protection internationale doivent présenter un document d'identification valide mais pour l'obtenir, la personne doit avoir une adresse. Or, depuis 2016, il n'est plus autorisé de mentionner l'adresse du centre d'accueil pour demandeurs d'asile dans lequel les personnes résidaient auparavant pour obtenir ce document.

165

Busch-Geertsema V, Henke J, Steffen A. (2019), *op. cit.*

166

AIDA, Country Report Germany, 2018 Update, April 2019, 120-121.

167

En sachant que la résidence ne commence pas quand on dépose sa demande de séjour, mais quand on reçoit un titre de séjour valable. Entretiens avec Casa della Carita & Caritas Ambrosiana, Milan, Italie, Novembre 2019.

168

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000/C 364/01), disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

QUE DIT LE DROIT sur le principe de non-discrimination

Les articles 2 du TUE (Traité sur l'Union Européenne) et 10 du TFUE (version consolidée du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne) permettent aux institutions européennes de prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Le **principe de l'interdiction de discriminer** a été confirmé avec la proclamation de la Charte des Droits Fondamentaux en 2000 : son article 21 énumère, outre les motifs mentionnés à l'article 10 du TFUE, l'origine sociale, les caractéristiques génétiques, la langue, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune et la naissance. L'article 21 alinéa 2 interdit explicitement toute discrimination fondée sur la nationalité¹⁶⁸.

169

La Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 (« directive anti-racisme »), la Directive 2000/78/CE du 27 nov. 2000 (directive-cadre en matière d'emploi), la Directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 (directive sur le genre) et la Directive 2004/113/CE du 13 décembre 2004 (directive sur « l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en dehors du monde du travail »).

170

European Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018), *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, disponible sur : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_fr.pdf

171

Refugee Council (2017), *op. cit.*

172

CIDOB (2019), *op. cit.*

173

SOS Racisme (2019), disponible sur : <http://www.leparisien.fr/societe/logement-et-racisme-un-an-d-enquete-sur-les-discriminations-06-05-2019-8066877.php> ; voir également le même type d'enquête à Bruxelles : https://www.citylab.com/equity/2019/10/housing-discrimination-brussels-tenant-apartments-belgium/599080/?fbclid=IwAR2E40i0iPa_rzBLgFyBiCylN5nm_sUAib12mRcvqPYNsUAlClqrjwXyNck

Il existe actuellement quatre directives qui contraignent les Etats membres de l'Union Européenne à combattre les discriminations et à assurer l'application du principe d'égalité de traitement¹⁶⁹. La Convention Européenne des Droits de l'Homme garantit quant à elle une protection contre la discrimination à toute personne relevant de la juridiction d'un Etat membre, qu'elle soit ou non ressortissante de cet Etat.

« L'accès au logement devrait être entendu comme couvrant une obligation et un droit : d'une part, les agents immobiliers et les propriétaires publics et privés devraient avoir l'obligation de respecter le principe de l'égalité de traitement lorsqu'ils décident de louer ou de vendre des biens à des particuliers ; d'autre part, ces derniers devraient avoir droit à l'égalité de traitement dans la manière dont le logement est attribué (par exemple, des logements de piètre qualité ou éloignés attribués à certains groupes ethniques particuliers), entretenu (par exemple, un défaut d'entretien des biens occupés par certains groupes de personnes) et loué (par exemple, un bail ne présentant pas de garantie de sécurité ou montant de la location ou de la caution trop élevé pour les personnes appartenant à certains groupes particuliers) »¹⁷⁰.

Les bénéficiaires de la protection internationale sont donc particulièrement exposés à la discrimination dans l'accès au logement, que ce soit en lien avec leur statut, avec leurs revenus ou avec leur niveau de connaissance de la langue et du fonctionnement du pays accueillant. En **Angleterre**, la législation du « *right to rent* », instaurée avec la loi sur l'immigration de 2016, oblige les propriétaires à vérifier le statut administratif de leurs locataires et à refuser la location à ceux qui ne peuvent prouver leur droit à louer un logement. Cela dissuade massivement les propriétaires, méfiants en ce qui concerne les documents de séjour, de louer leur bien à des bénéficiaires de la protection internationale¹⁷¹. De manière générale, dans tous les pays, la durée limitée du permis de résidence peut empêcher l'accès à un contrat locatif sur trois ans par exemple : en **Espagne**, les personnes en demande d'asile ayant un permis de séjour de six mois ne sont jamais acceptées par les bailleurs privés¹⁷². Selon une enquête menée sur un an en 2018 en **France** par SOS Racisme, 87 % des bailleurs

particuliers et 68 % des bailleurs professionnels opèrent une discrimination raciale lors de la location d'un logement : un profil asiatique a 15 % de chance en moins d'avoir un logement qu'une personne ayant un nom d'origine française, une personne d'origine maghrébine a 28 % de chance en moins et une personne d'origine ultramarine ou d'Afrique subsaharienne a 38 % de chance en moins¹⁷³. Il en va de même en **Allemagne**, où plusieurs enquêtes ont démontré la discrimination des personnes migrantes sur les marchés du logement. Une étude récente du Bureau Fédéral Anti-Discrimination a prouvé que plus d'un tiers des personnes ayant un parcours de migration ont été discriminées sur la base de leur origine lors de la demande de location ou d'achat d'un logement¹⁷⁴. Cela est bien-sûr interdit par la loi, mais les condamnations sont rares. En décembre 2019, dans la ville d'Augsburg, un propriétaire allemand a écopé d'une amende de 1 000 euros pour avoir explicitement mentionné dans son annonce qu'il ne louerait son logement qu'à des personnes d'origine allemande¹⁷⁵.

PERSONNES EXILÉES SANS ABRI ÉVACUÉES DE L'ESPACE PUBLIC SANS MISE À L'ABRI

Dans de nombreux pays européens, dont la **France**, la **Belgique**, l'**Angleterre**, la **Grèce**, l'**Italie**, l'**Espagne**, on assiste à une multiplication des bidonvilles habités par des personnes réfugiées, en demande d'asile, déboutées du droit d'asile, le statut administratif n'ayant ici que peu d'importance : les conditions de vie y sont très dures pour tous les habitants.

En **France**, malgré un plan national de résorption impulsé début 2018, la problématique des bidonvilles persiste : l'accès aux services essentiels tels que l'eau, les sanitaires, l'hébergement digne et sécurisé, l'alimentation, les soins de santé, y est largement entravé. Un Manifeste national des associations et des collectifs citoyens a été publié le 21 juin 2019, pour « en finir avec les situations inhumaines d'errance et de campements en France ». **Les expulsions incessantes des lieux de vie par les forces de l'ordre, majoritairement non accompagnées de solutions pour les personnes concernées, sont des entraves majeures à l'accès aux droits fondamentaux, en particulier à la mise à l'abri dans des conditions dignes et sécurisées.** Selon l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, entre le 1er novembre 2018 et le 31 octobre 2019 en France, 1 159 expulsions de lieux de vie informels ont été recensées en France métropolitaine, ce qui représente plusieurs milliers de personnes délogées, pour certaines plusieurs fois dans l'année. Il convient de souligner que 85% de ces expulsions ont eu lieu dans la région des Hauts-de-France, où se trouvent les bidonvilles de Calais et Grande-Synthe, occupés par des personnes migrantes extra-européennes. Dans 46% des cas, les expulsions ont donné lieu à une confiscation et à la destruction des biens des personnes expulsées et dans seulement 19% des cas les personnes expulsées ont pu récupérer l'ensemble de leurs affaires. Dans certains cas, on observe également une forme de violence de la part des forces de l'ordre à l'égard des personnes expulsées. Dans 90% des expulsions recensées, aucune proposition d'hébergement ou de relogement n'a été faite aux personnes expulsées, ce qui signifie que l'ensemble des personnes qui vivaient dans des lieux expulsés ont été remises à la rue. En 2019, certains opérateurs (structures d'hébergement du dispositif national d'accueil) ont reçu des instructions de la part de services déconcentrés de l'Etat (préfets de département) visant à remettre à la rue des bénéficiaires de la protection internationale, sans solution de relogement, venant dès lors alimenter les campements existants. Des estimations, menées notamment lors d'opérations d'évacuation de ces bidonvilles comptent environ 20 à 25% de bénéficiaires de la protection internationale, notamment dans la région francilienne (Ile-de-France).

<https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2019/11/15/observatoire-des-expulsions-de-lieux-de-vie-informels>

« Occupation illicite », « comportements antisociaux », « incivilité », « troubles de voisinage », « nuisances »... l'occupation de l'espace public par des personnes en privation de domicile est perçue avant tout comme une « nuisance », ce qui met l'accent sur le trouble à l'ordre public et non sur l'atteinte à la dignité et l'absence de choix de la personne. **La Déclaration des Droits des Personnes Sans-Abri réaffirme les droits fondamentaux résultant des obligations internationales et du droit national dans leur dimension concrète, en ce qu'ils permettent effectivement aux personnes sans abri de cesser de l'être et de jouir des mêmes droits que tout être humain.**

<https://www.fondation-abbe-pierre.fr/droitsdespersonnessansabri>

174

Friedel Taube (2020), « Migrants face housing discrimination in Germany », DW, 29 Janvier 2020, disponible sur : <https://www.dw.com/en/migrants-face-housing-discrimination-in-germany/a-52193155>

175

« Augsburg landlord fined for only renting to Germans », DW, 10 Décembre 2019, disponible sur : <https://www.dw.com/en/augsburg-landlord-fined-for-only-renting-to-germans/a-51608127>

176

Mission sans-abri à Strasbourg, extrait du rapport d'activité 2018.

177

Voir par exemple les témoignages édifiants d'habitants de containers à Lyon, présentés par les opérateurs comme un « village mobile » et une « innovation sociale d'occupation temporaire » mais décrits par les habitants en demande d'asile comme de l'habitat indigne (pas de fenêtres, pas d'isolation, pas d'espaces privés, paiement d'un loyer, pas d'information/participation des mal-logés...) : « Mettre les gens dans des containers, c'est très humiliant. Les containers c'est pour mettre dans les bateaux, pour stocker des choses... Mais stocker des gens ? » ; « Ce qui me fait rire, c'est qu'après notre arrivée, ils ont fait des dessins sur les murs, ils ont acheté des petites décorations pour le parking, des pots de fleurs... Pour rendre les containers plus jolis... J'ai l'impression qu'ils ne comprennent pas le problème ». Voir : Sudfia (2020), « #ici - Les containers ou la rue », Les Blogs de Mediapart, disponible sur : https://blogs.mediapart.fr/sudfia/blog/050220/ici-les-containers-ou-la-rue?utm_content=buffer00935&utm_medium=social&utm_source=twitter_Mediapart&utm_campaign=CM

178

Czischke D. (2013), « Social innovation in Housing. Learning from practice across Europe », Discussion paper commissioned by the Chartered Institute of Housing on behalf of the Butler Bursary, disponible sur : <http://www.ci.h.org/resources/PDF/Membership/Social%20Innovation%20in%20Housing%20-%20Darinka%20Czischke%20Final%20report%20and%20appendix%20Dec%202013.pdf>

179

Ibid.



Photo : Mauro Striano | Tentes sur le canal Saint-Martin – Paris, France

« De 1 800 demandeurs d'asile accueillis par la plateforme d'accueil, la Pada, en 2014 à Strasbourg, on est passé à 3 000 en 2016 et 4 000 en 2018. Les deux tiers des personnes hébergées dans le département trouvent un abri dans l'Eurométropole de Strasbourg, en Cada et surtout en Huda. Celles qui ne trouvent pas de lit après leur passage au Guda restent logiquement près de la préfecture, donc à Strasbourg, et forment une partie des groupes que l'on retrouve régulièrement sous des tentes. Nos équipes ne cessent de constater et d'alerter sur l'augmentation du nombre de personnes et de familles à la rue vivant en squats ou en campements dans des conditions sanitaires et sociales indignes. Le « tri » des personnes qui sollicitent un hébergement se généralise dans le territoire, laissant à la rue et sans soins des familles et des personnes isolées. Nous déplorons le manque de volonté politique et de moyens pour respecter le principe d'accueil inconditionnel qui fonde la tradition de solidarité vis-à-vis des personnes en situation de précarité en France. »

Mission sans-abris à Strasbourg
Médecins du Monde¹⁷⁶

Retours d'expériences de terrain et de bonnes pratiques

Comment définir une bonne pratique, une solution qui fait la différence dans le bon sens ? L'« innovation sociale » et la « ville inclusive » sont devenus à la fois des horizons souhaitables, des concepts flous et des labels, des marques permettant de cacher des pratiques discutables sous couvert de « design urbain »¹⁷⁷. Les innovations sociales sont réellement innovantes par leurs fins et par leurs moyens, tout autant par la forme du processus que par le résultat. Le processus est d'une importance cruciale, car il met l'accent sur un changement dans la manière de faire les choses, en particulier sur les aspects « ouverts, collaboratifs, participatifs et non linéaires »¹⁷⁸. De plus, il faut garder à l'esprit que « l'innovation dans le logement est très spécifique au contexte. Ce qui est innovant dans un pays peut ne pas l'être dans un autre »¹⁷⁹. Les pratiques considérées comme socialement innovantes ont certains points communs, notamment « la

participation des personnes concernées ; le point de vue des personnes concernées ; la collaboration intersectorielle ; l'approche multidimensionnelle ; la systématisation, le suivi et l'évaluation ; l'auto-nomisation des personnes concernées »¹⁸⁰.

Dans cette optique, nous nous attacherons donc ici à présenter des initiatives d'accueil des personnes en demande d'asile et bénéficiaires de la protection internationale par le logement **abordable, digne, adéquat et pérenne**, incarnant la vision du logement comme droit fondamental et bien commun¹⁸¹.

180

Ibid.

181

Voir également les 33 bonnes pratiques de logement pour les réfugiés listées dans The Bartlett Development Planning Unit University College London (UCL) (2018), *Affordable housing – Policy and practices – Social innovation in housing for refugees*, disponible sur : https://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2019-02/Curing%20the%20Limbo_report%20on%20housing_Feb%202019%20%281%29.pdf

182

<https://www.government.nl/topics/asylum-policy/asylum-procedure/reception-asylumseeker>

183

Housing experts, Norrbotten region, Sweden, FRA Report 2019.

184

Union Sociale pour l'Habitat (2019), *Contribution des bailleurs sociaux au logement des réfugiés : Etat des lieux des bonnes pratiques*, Direction des politiques urbaines et sociales / Juin 2019, disponible sur : <https://www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/pdf/2019-08/etudelogementdesrefugiesvf.pdf>

MOBILISATION DE LOGEMENTS SOCIAUX, IDENTIFICATION DE BESOINS SPÉCIFIQUES ET ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUALISÉ :

Aux **Pays-Bas**, la transition vers l'hébergement/logement lors de l'obtention du statut de réfugié est systématique et pensée sur le long terme¹⁸². Il s'agit d'un des rares Etats membres où le système d'asile et le système généraliste d'accueil des personnes sans domicile restent perméables l'un à l'autre (à part en ce qui concerne les personnes déboutées du droit d'asile). Les bénéficiaires de la protection internationale sont prioritaires pour le logement social : l'Agence Centrale pour les demandeurs d'asile, qui gère le premier accueil, a une méthodologie de répartition réfléchie en fonction des besoins des personnes. Par exemple, lorsqu'une personne a déjà un réseau social ou la possibilité de trouver un travail dans une localité en particulier, les services essaieront de la placer en conséquence. En revanche, lors d'un refus non motivé, aucune seconde proposition n'est faite. **Le parcours des personnes est envisagé sur le long-terme, afin qu'il n'y ait pas de temps mort sans solution d'hébergement durant le parcours d'inclusion.** Des réseaux de volontaires dans les municipalités d'accueil aident les nouveaux résidents à trouver leur chemin pour l'école, l'apprentissage de la langue, le système de santé,

etc. De plus en plus de municipalités organisent des formations et facilitent l'accès au travail des nouveaux résidents.

En **Suède**, la municipalité de Luleå et le bailleur de logements publics municipaux Lulebo ont fixé un objectif de mise à disposition de 25 % du parc vacant aux bénéficiaires de la protection internationale assignés à Luleå. La priorité est donnée aux familles et aux mineurs non-accompagnés¹⁸³.

Le logement des personnes réfugiées par les bailleurs sociaux est également pratiqué en **France**, de manière encore marginale. Les besoins spécifiques de ce public représentent parfois des défis pour ces opérateurs, qui ont tout intérêt à s'équiper en compétences d'accompagnement.

« Si pour l'instant, les bailleurs interrogés ont plutôt fait part d'expériences positives, des difficultés ont été remontées par les associations quant à la barrière de la langue et, dans certains cas, à des situations sociales ou médicales très précaires, qui freinent l'accès à l'emploi des personnes. Les personnes réfugiées arrivent en effet souvent avec des problématiques de santé graves ou des traumatismes psychiques dus au parcours migratoire, qui nécessitent une prise en charge adéquate et de proximité. En matière psychiatrique, notamment, la saturation des CMP [Centre médico-psychologiques] et les délais d'attente extrêmement longs peuvent constituer un frein à une prise en charge rapide des troubles post-traumatiques de certains réfugiés et ralentir ainsi leur intégration.¹⁸⁴ »

En **France**, le pilotage de l'action publique en faveur du logement des bénéficiaires de la protection internationale par la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement représente une réelle avancée dans la **coordination des différents acteurs impliqués dans l'insertion des bénéficiaires de la protection internationale**. En 2017, une première circulaire interministérielle ayant pour objectif la

185

Malgré tout, le financement octroyé n'est pas suffisant pour mener à bien une politique ambitieuse d'accès aux droits des bénéficiaires d'une protection internationale. Par ailleurs, on constate que des dispositifs innovants sont inventés et expérimentés sur certains territoires, mais les constats relatifs aux blocages existants quant à l'accès au logement persistent, malgré leur identification par les acteurs accompagnant les réfugiés depuis de nombreuses années. Or, les dispositifs expérimentés concernent des volumes relativement faibles de personnes (en 2018 par exemple, près de 46 700 personnes ont obtenu une protection internationale). Par ailleurs, on constate que la promotion de la mobilité des BPI peut se faire à l'encontre des projets individuels des personnes concernées et de leur ancrage territorial.

186

Pour en savoir plus sur la mobilisation du parc privé à des fins sociales, voir FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2018), « Louer sans abuser : Mobiliser le parc locatif privé à des fins sociales en Europe », *L'accès au logement digne et abordable en Europe : Boîte à idées et solutions innovantes*, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/report/2018/12/19/ethical-renting?bcParent=27>

187

Ibid. Voir également le mouvement Convivial, en Belgique, spécialisé dans l'aide à l'accès au logement et à l'insertions des personnes réfugiées : <https://www.convivial.be/logement/>

188

Au 31 Mai 2018, le Bureau de Protection Sociale de la Ville de Dresde s'occupait de

captation de 20 000 logements destinés à des bénéficiaires de la protection internationale a été publiée et 8 700 logements ont été mobilisés en 2018. La stratégie vise à développer des partenariats avec les bailleurs sociaux et à mobiliser davantage les bailleurs privés, notamment avec la mobilisation de places d'intermédiation locative. En ce qui concerne l'intermédiation locative, un dispositif spécifique pour les personnes réfugiées isolées existe (le dispositif « Solibail » est dédié aux ménages en difficulté, en priorité des familles hébergées à l'hôtel, mais sa déclinaison « Solibail réfugiés » s'adresse aux bénéficiaires de la protection internationale isolés, hébergés en hôtel ou en centre d'hébergement). Une plateforme nationale de logement des réfugiés a également été créée en 2015 afin de favoriser la mobilité, certains territoires étant particulièrement saturés en termes d'accès au logement social. La plateforme a bénéficié à moins de 4 000 personnes depuis sa création. Sont également mis en place un fléchage des financements pour l'accompagnement social des réfugiés relogés - réalisé par des opérateurs ou des structures associatives locales - et le développement de structures d'hébergement transitoires avec un accompagnement - Centres Provisoires d'Hébergement, d'une durée d'accompagnement de 9 mois ; centres de transit et logements « passe-relles » ; cohabitations solidaires...¹⁸⁵.

En **Italie**, certains projets **Logement d'Abord** incluent les personnes bénéficiaires de la protection internationale lorsqu'elles sortent du système d'accueil dédié aux demandeurs d'asile.

MOBILISATION DE LOGEMENTS PRIVÉS VACANTS :

La mobilisation du parc locatif privé est également un levier utilisé par certaines autorités locales pour loger des personnes exilées¹⁸⁶. L'intermédiation locative en **France** et en **Belgique** permet de loger des personnes béné-

ficiaires de la protection internationale¹⁸⁷. En **Allemagne**, la ville de Dresde, via son Bureau de Protection Sociale, a conclu un partenariat avec l'un des plus grands groupes immobiliers du pays, Vonovia, et avec 132 propriétaires privés, afin de loger temporairement des personnes en demande d'asile dans des appartements privés, en recourant aux offres qui n'ont pas reçu preneur depuis plus de six mois¹⁸⁸. En juin 2018, deux tiers des demandeurs d'asile à Dresde étaient logés en diffus dans des logements privés et accompagnés par des travailleurs sociaux afin de trouver un logement permanent. Vonovia réserve sur son parc 10 000 logements permanents en droit d'occupation pour la ville de Dresde, attribués aux ménages à bas revenus et aux réfugiés. En **Italie**, plusieurs municipalités rurales ayant perdu de nombreux habitants sur les vingt dernières années ont mis en place des politiques d'accueil volontaristes en utilisant les logements vacants pour loger les personnes exilées et en promouvant leur inclusion par la formation, l'emploi et la participation (via l'artisanat local par exemple)¹⁸⁹. La disponibilité des places d'accueil étant plus facile à mobiliser dans les zones en décroissance économique, démographique et aux marchés de logements détendus, les politiques de répartition ont tendance à prioriser le placement des personnes en demande d'asile et réfugiées dans ces zones. Cela représente un réel défi pour l'accès à l'emploi et l'inclusion sociale en général, avec le risque d'un renforcement des effets d'appauvrissement et de ségrégation. Cela doit être contrôlé par des politiques locales volontaristes et ciblées, respectant la volonté des personnes migrantes : les exemples de Riace et Sutera en Italie, où les personnes accueillies ont permis et incité la création d'emplois, soutenu une reprise économique locale et diversifié les approches pour maintenir des logements locatifs, démontrent le potentiel de telles dynamiques.

EN EXIL ET SANS DOMICILE : LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES EN EUROPE

2 634 demandeurs de l'asile. En 2016, il s'agissait de 5 022 personnes. Deux anciens hôtels d'une capacité totale de 563 places, ouverts depuis 2015 pour héberger les demandeurs de l'asile, ont été fermés fin 2018, car des relogements massifs, rapides et pérennes ont été effectués. *Entretien avec Dominic Heyn, Conseiller Politiques Sociales, Ville de Dresde, Juin 2018.*

189

Voilà les exemples de Sutura en Sicile : <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/19/sutura-italy-the-sicilian-town-revived-by-refugees> et de Riace dans le Sud de l'Italie : <https://www.bbc.com/news/in-pictures-37289713>

190

Union Sociale pour l'Habitat (2019), *op. cit.*

191

<http://canopyhousing.org/>

192

Pezzoni N. (2019), « Entre politiques d'accueil et régénération urbaine. Le projet « Maisons au-delà du seuil » à Milan », *Métropolitiques*, 19 Décembre 2019, disponible sur : <https://www.metropolitiques.eu/Entre-politiques-d-accueil-et-regeneration-urbaine-Le-projet-Maisons-au-delà-du-seuil.html>

193

Bergeon C., Cléry A., Hoyez A.-C. & Viellot-Tomic F. (2019), « Retour sur une expérience de logement des migrants : le conventionnement du squat des Jardins de la Poterie à Renne », *Métropolitiques*, 7 Novembre 2019, disponible sur : https://www.metropolitiques.eu/Retour-sur-une-experience-de-logement-des-migrants.html?utm_source=articlesmet&utm_medium=email&utm_campaign=2019_11_15

La localisation stratégique du logement est ainsi indispensable au succès d'un parcours d'insertion et au refus de dynamiques de ségrégation, d'isolement et de stigmatisation :

« Tout en essayant de mieux répartir les réfugiés sur le territoire national, une réflexion doit être menée au cas par cas sur la localisation du logement attribué au ménage réfugié pour qu'il puisse accéder à ces services indispensables, mais aussi, dans les territoires moins denses, sur sa mobilité – comme le préconise d'ailleurs l'instruction du 4 mars 2019 : quel est le maillage en transports en commun ? les modes de déplacement « doux » peuvent-ils être mobilisés (marche, vélo...) ? des aides sont-elles disponibles pour passer le permis de conduire, pour louer des scooters... ? le covoiturage peut-il être une alternative ?¹⁹⁰ »

AUTO-RÉHABILITATION DE LOGEMENTS DÉGRADÉS, ENTRE POLITIQUES D'ACCUEIL ET RÉGÉNÉRATION URBAINE :

L'auto-récupération de logements a fait ses preuves dans différents contextes locaux pour répondre à la fois aux besoins d'expérimentation et d'autonomisation des personnes sans domicile, par la co-construction/rénovation de logements et de communautés, comme l'a démontré le lauréat 2015/16 du prix Habitat mondial de l'ONU, *Canopy Housing*, à Leeds en Angleterre¹⁹¹. A Milan, en Italie, le projet « Maisons au-delà du seuil » est un projet architectural, artistique et social, réalisé entre 2016 et 2017 dans le quartier populaire de Molise Calvairate, dont l'objectif était de proposer un programme d'inclusion par l'hébergement, le travail et la culture à une vingtaine de mineurs non-accompagnés. Ils ont été formés, selon la méthode d'*Architettura delle Convivenze*, et encadrés par des éduca-

teurs pour auto-rénover des logements publics dégradés, qu'ils ont ensuite pu habiter jusqu'à leur majorité¹⁹².

« Le processus de réhabilitation auquel ces jeunes ont participé les a amenés à s'approprier l'espace qu'ils apprenaient à transformer. Ceci leur a permis de s'identifier avec le lieu à habiter, de développer un sentiment d'appartenance nécessaire pour entreprendre un parcours de citoyenneté – même s'il ne s'agit pas d'une appartenance fixe, puisque ces logements sont destinés à être occupés transitoirement. L'auto-rénovation et la construction conditionnent l'intégration effective, sont envisagées comme un travail pour soi-même et pour ceux qui prendront la relève : les migrants accueillis deviennent à leur tour des promoteurs de l'accueil. Chacun d'eux affirme, au-delà de sa présence dans un lieu dont il a « pris soin », qu'il appartient à un lieu qui hébergera tous ceux qui voudront l'habiter par la suite, signifiant ainsi qu'il prend soin d'un espace commun, fondement de tout projet de vie en société. »

Nausicaa Pezzoni à propos du projet « Maisons au-delà du seuil »

SYSTÈMES D ET SOLUTIONS PROPOSÉES PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE :

Partout en Europe, les systèmes D et les solutions alternatives sont organisés par la société civile et les associations là où les Etats et/ou les autorités locales ne prennent pas leurs responsabilités. Les solutions d'hébergement temporaires, comme par exemple les squats (conventionnés ou non), sont souvent vécues, à l'échelle des trajectoires migratoires des personnes, « comme une respiration, une trêve, dans des trajectoires résidentielles découpées, sans cesse recomposées, et dont les effets s'avèrent délétères pour la vie quotidienne »¹⁹³. En France, de nouvelles orientations dans la loi ELAN encouragent le développement de conventions de protection

de bâtiments vides par l'occupation à destination d'un public vulnérable, mais cela reste une solution éphémère, soumise aux agendas politiques. Les initiatives d'accueil temporaire et/ou de sous-location par des familles hôtes se sont multipliées ces dernières années, en particulier en **Italie, en Espagne, en France et au Royaume-Uni** : réseau CALM (Comme à la Maison) en France¹⁹⁴, projets Vesta¹⁹⁵, Nausicaa, Rifugiato in famiglia¹⁹⁶ en Italie, Refugees at Home¹⁹⁷ au Royaume-Uni, réseau Refugees Welcome présent dans 13 pays de l'Union Européenne... **ces solutions, indispensables de par les liens qu'elles tissent et les espaces communs qu'elles permettent, ne peuvent toutefois remplacer une réponse publique systémique et de long-terme à la crise de l'accueil que connaît l'Europe aujourd'hui.**

En Europe, l'obtention de la protection internationale n'est donc ni une fin en soi, ni un gage de

protection effective. Elle est vidée de son sens lorsque son caractère protecteur est mis à mal par des conditions de vie indignes, comme le sont la vie à la rue et la privation de domicile.

La segmentation des lieux d'hébergement des personnes exilées au regard de leur statut administratif, la porosité plus ou moins exacerbée entre des systèmes d'hébergement déjà débordés - système d'accueil des exilés et système d'hébergement d'urgence généraliste -, l'insuffisance des ressources, de la planification et de la coordination de chacun de ces systèmes, la fragmentation et l'abandon des responsabilités politiques - liés à des agendas électoraux court-termistes -, sont autant de facteurs qui complexifient et restreignent la possibilité pour les personnes exilées de vivre à l'abri dans des conditions de vie dignes.

194

<https://www.singafrance.com/calm>

195

<https://www.progettovesta.com/en/>

196

<https://www.rifugiatoinfamiglia.it/>

197

<https://www.refugeesathome.org/>

CONCLU- SION

L'analyse des systèmes d'accueil permet en premier lieu de confirmer un constat global, commun à tous les pays étudiés : celui **d'une approche dictée par la gestion des flux migratoires alors qu'elle devrait être fondée sur les droits fondamentaux et la prise en charge des besoins essentiels des personnes venant solliciter une protection**. La crise sanitaire en a encore été un exemple flagrant, l'une des premières réactions de plusieurs pays européens ayant été de fermer les frontières et de suspendre les procédures d'asile, en lieu et place de mettre au plus vite les personnes à l'abri.

Mais elle a également permis d'identifier des situations différentes, qui varient selon de multiples facteurs propres à chaque pays. Certains, du fait de leur situation géographique aux portes de l'Europe, comme la Grèce et l'Italie, sont soumis à une pression constante depuis plusieurs années. Pays d'arrivée, de première ligne et de transit, ils subissent les conséquences des divisions européennes et d'un manque de solidarité coordonnée, et durcissent leur législation nationale pour tenter de limiter la charge pesant sur leur territoire. Déjà critique depuis 2015, la situation sur les îles grecques est honteuse pour l'Europe

en tant que projet collectif : inhumaine, elle doit de toute urgence faire l'objet de mesures fortes afin de mettre à l'abri les personnes qui y vivent dans des conditions indignes.

Au cours de la dernière décennie, l'**Espagne** est devenue l'un des Etats membres recevant le plus de demandes d'asile. Mais le système d'accueil ne s'y est toujours pas adapté, à l'image du système d'accueil français, où le manque de places dédiées et de moyens adaptés amène une grande partie des personnes en demande de protection à se tourner vers des solutions inappropriées, via l'hébergement d'urgence généraliste ou des systèmes D d'habitat informel voir de vie à la rue. D'autres pays, mieux préparés, semblent parvenir à garantir un premier accueil structuré et digne, à l'instar de l'**Allemagne**, sans s'extraire pour autant d'une logique de contrôle migratoire. **Partout en Europe, certaines catégories de personnes sont volontairement exclues des services d'aide ou en bénéficient à moindre échelle. Elles sont l'illustration ultime d'un accès aux droits essentiels conditionné au droit arbitraire d'être là.**

Une fois la protection obtenue, le parcours du combattant ne fait malheureusement que commencer. Pour assurer la continuité de l'hébergement à la sortie du système d'accueil pour demandeurs d'asile, les **Pays-Bas** sont les seuls à avoir structuré une porte de sortie systématique « vers le haut », c'est-à-dire vers le logement digne et de long terme, pour les personnes bénéficiaires de la protection internationale. Des solutions de logement pour ces personnes sont disponibles de manière partielle, et souvent insuffisante, dans les autres pays européens.

L'inaccessibilité financière, la mise en concurrence et la discrimination qui caractérisent les marchés du logement dans toute l'Union Européenne sont autant de barrières à l'accès au logement pour les personnes réfugiées, certaines n'ayant d'autres choix que de se tourner vers le marché informel, les habitats de fortune ou la rue, avec tous les risques et toutes les atteintes aux droits fondamentaux que cela représente.

Le respect des délais de procédure, les capacités d'adaptation des dispositifs d'accueil au nombre et aux profils des personnes, les capacités d'identification et de réelle prise en compte des vulnérabilités dans les réponses apportées, la recherche d'autonomisation et d'intégration des personnes, sont autant de facteurs permettant de garantir l'effectivité du droit d'asile et par là même, d'apporter la protection recherchée par les demandeurs. Il faut pour cela fournir les moyens humains et financiers nécessaires, qui ne peuvent être supportés uniquement par certains pays déjà dépassés. En se dotant d'un arsenal législatif en matière d'asile et d'immigration, l'Union européenne a posé les bases d'une harmonisation des conditions d'accueil dans les Etats membres. Malheureusement, la marge de manœuvre qui leur est laissée dans ce cadre n'a pas permis d'aller vers une harmonisation par le haut, bien au contraire. **A toutes les étapes du processus d'asile, les personnes se voient limiter l'accès à leurs droits sociaux fondamentaux. Parce qu'elles sont aussi le reflet de la crise du logement à l'échelle européenne, les conditions d'accueil et d'hébergement des personnes exilées doivent faire partie intégrante des politiques sociales et de lutte contre la pauvreté de l'Union.**

**EN EXIL ET SANS DOMICILE : LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT
DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET RÉFUGIÉES EN EUROPE**



Photo : David Boureau | Centre d'Hébergement d'Urgence Migrants Paris-Ivry d'Emmaüs Solidarité – Paris, France





CHAP. 4

INDEX
EUROPÉEN
DU MAL-LOGEMENT
EN EUROPE 2020

87

RÉCAPITULATIF

DES TABLEAUX PRÉSENTÉS

PROPOS LIMINAIRES	90
1. COÛTS ET DÉPENSES LIÉS AU LOGEMENT	91
TABLEAU 1	
Part moyenne des dépenses logement dans le revenu disponible des ménages (2018, en %)	91
TABLEAU 2	
Taux d'effort excessif (ou taux de surcharge des coûts du logement) (2018, en %)	92
TABLEAU 3	
Coût du logement pour les ménages pauvres selon le statut d'occupation (en € par mois, à Parité de Pouvoir d'Achat)	93
TABLEAU 4	
Arriérés de loyers et d'emprunts immobiliers (2018, en %)	94
TABLEAU 5	
<i>Dans un futur proche (d'ici un ou deux ans), quelles sont vos plus grandes inquiétudes pour vous-même ou votre famille ? (OCDE, 2018, EN %)</i>	95
2. QUALITÉ DU LOGEMENT ET QUALITÉ DE VIE :	
MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT EN EUROPE	96
TABLEAU 6	
Suroccupation dans le logement (2018, en %)	96
TABLEAU 7	
Privation sévère liée au logement (2018, en %)	97
TABLEAU 8	
Incapacité financière à maintenir une température adéquate du logement (2018, en %)	98
3. LES FACTEURS SOCIAUX AGGRAVANTS DES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT	99
TABLEAU 9	
Suroccupation dans le logement parmi les enfants (de moins de 18 ans) (2018, en %)	99
TABLEAU 10	
Enfants vivant dans un logement froid (2018, en %)	101
TABLEAU 11	
Taux d'effort excessif (ou taux de surcharge des coûts du logement) pour les adultes ayant une limitation d'activité (2018, en %)	103
TABLEAU 12	
Taux d'effort excessif (ou taux de surcharge des coûts du logement) pour les jeunes ayant une limitation d'activité (2018, en %)	104

TABLEAU 13

Privation sévère liée au logement pour les personnes ayant une limitation d'activité (2018, en %)	105
---	-----

TABLEAU 14

Taux d'effort excessif (pour les ressortissants étrangers) (2018, en %)	106
---	-----

TABLEAU 15

Suroccupation dans le logement par grands groupes de nationalité (+ de 18 ans) (2018, en %)	107
---	-----

4. LES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT : UNE PRIORITÉ POUR LES EUROPÉENS MAIS PAS POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

GRAPHIQUE 1

Total des dépenses des administrations publiques par type de dépenses, en moyenne dans l'Union Européenne (2018, en % du total des dépenses)	108
--	-----

TABLEAU 16

Dépenses des administrations publiques en construction de logements & équipements collectifs (2018, en % du total des dépenses)	109
---	-----

GRAPHIQUE 2

Evolution du total des dépenses publiques dans la construction de logements & les aides au logement, dans l'UE28, de 2008 à 2018 (en millions d'€)	110
--	-----

TABLEAU 17

Dépenses de protection sociale par principaux types de dépenses (2017, en % du total des prestations)	111
---	-----

TABLEAU 18

<i>De quelle aide auriez-vous le plus besoin de la part du gouvernement afin que vous et votre famille vous sentiez plus en sécurité (financièrement) ?</i> (2018, en % du total des répondants)	112
--	-----

TABLEAU 19

<i>D'accord pour que les gouvernements rendent le logement plus abordable même si cela signifie une augmentation des impôts</i> (2018, en % du total des répondants)	113
--	-----

QUATRE ZOOMS NATIONAUX SUR LE MAL-LOGEMENT

GRÈCE	116
ESPAGNE	120
DANEMARK	124
ROUMANIE.....	128

PROPOS LIMINAIRES

Dans l'Union Européenne en 2018, un ménage sur dix dépensait plus de 40 % de ses revenus dans des coûts du logement trop élevés. 15,5 % des ménages vivaient dans un logement suroccupé, 13,9 % vivaient dans un logement humide, 4 % étaient en privation sévère liée de logement, les mauvaises conditions de logement restant une réalité dramatique pour les personnes y étant exposées, en particulier dans les pays de l'Est de l'Europe. Une aggravation du mal-logement dans son ensemble a été constatée ces dix dernières années dans les pays les plus fortement touchés par la crise économique, dont la Grèce. L'analyse des données Eurostat/EUSILC de l'année 2018¹ permet d'intégrer le détail des différentes dimensions du mal-logement dans chaque pays de l'Union Européenne, et de comparer la situation de logement des ménages pauvres avec celle du reste de la population. Les personnes exclues du marché du logement ne sont par conséquent par couvertes par cette analyse, les données ne concernant que les ménages en situation de logement.

Les données statistiques présentées dans cet index doivent être utilisées comme de multiples indices au sujet d'une problématique complexe et plurielle, et non comme des affirmations définitives et exhaustives. Des incohérences et des ruptures de série sont à prendre en compte : pour l'année 2018 qui nous intéresse ici, l'Irlande et le Royaume-Uni indiquent certaines données comme provisoires. Les évolutions dans le temps sont également à saisir avec précaution. De manière générale, l'analyse privilégie l'évolution sur dix ans, de 2008 à 2018. L'évolution post-crise étant intéressante à analyser, certaines évolutions de 2013 à 2018 ont également été prises en compte ; l'année 2012 n'a pas été choisie comme année de base, étant marquée par d'importantes ruptures de données. Pour la Croatie, l'Union Européenne des 28 Etats membres et parfois l'Allemagne,

l'évolution est mesurée depuis 2010. Des ruptures de série sont constatées pour le Danemark, la Lituanie et la Slovaquie (en 2011), le Royaume-Uni (en 2012, 2014 et 2017), l'Espagne (en 2013), l'Estonie (en 2014), la Bulgarie, le Luxembourg, les Pays-Bas (en 2016), la Hongrie (en 2018). Les données pour l'Autriche sont indiquées comme peu fiables de 2008 à 2011.

En toile de fond, il s'agit de garder à l'esprit que les possibilités de comparaisons sont limitées par des contextes socio-historiques différents, et par des variations entre la structure des marchés – du logement, de l'emploi, des capitaux, des services, la composition de la population et des ménages, la répartition entre propriétaires et locataires, l'équilibre entre urbain et rural - autant d'éléments connectés aux conditions de logement en Europe et propres à chaque pays.

La part de ménages pauvres (dont les revenus sont en dessous de 60 % du revenu équivalent médian de chaque pays après transferts sociaux) **dans l'Union Européenne est passée de 16,5 % en 2010 à 17,1 % en 2018.** Les prix des marchés du logement d'une partie des pays de l'Union Européenne sont revenus aux pics de pré-récession de 2008². En septembre 2019, le Comité Européen du Risque Systémique (ESRB) a identifié des risques systémiques considérables et adressé des avertissements à cinq pays (la République Tchèque, l'Allemagne, la France, l'Islande et la Norvège) et des recommandations (à la Belgique, au Danemark, au Luxembourg, aux Pays-Bas, à la Finlande et à la Suède) concernant les « vulnérabilités sur le moyen-terme du secteur immobilier résidentiel ». Ces vulnérabilités sont en lien avec l'augmentation du surendettement des ménages et leur incapacité à rembourser leurs emprunts immobiliers, l'augmentation des crédits hypothécaires et l'assouplissement des critères de prêts, et les dynamiques des prix du secteur immobilier résidentiel³.

1 Les données ont été extraites au mois de Janvier 2020 et actualisées avec les mises à jour de Mars 2020.

2 Financial Times, 1er Octobre 2019, "Central Banks push for action on Europe's rising house prices", <https://www.ft.com/content/6d5ee188-e292-11e9-9743-d5a370481bc> et <https://www.ubs.com/global/en/wealth-management/chief-investment-office/life-goals/real-estate/2019/global-real-estate-bubble-index-2019.html>

3 ESRB (2019), Press Release – ESRB issues five warnings and six recommendations on medium-term residential real estate sector vulnerabilities, <https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923-75f4b1856d.en.html>

1. COÛTS ET DÉPENSES LIÉS AU LOGEMENT

Dans l'Union Européenne, alors que l'ensemble de la population consacre en moyenne 21 % de ses revenus au logement, les ménages pauvres y consacrent 41 % (au-delà donc du seuil de 40 % considéré comme excessif). C'est 2,4 fois plus que les ménages non-pauvres, qui dépensent en

moyenne 17 % de leur revenu dans le logement. Entre 2008 et 2018, la part des dépenses consacrées au logement⁴ a reculé dans la population totale (- 6,2 %), alors qu'elle a stagné pour les ménages pauvres (+ 0,2 %).

TABLEAU 1

PART MOYENNE DES DÉPENSES LOGEMENT DANS LE REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES (EN %)

Pays	MÉNAGES PAUVRES		POPULATION TOTALE	
	2018 (en %)	Evolution 2008-2018 ⁵	2018 (en %)	Evolution 2008-2018
Grèce	72,2	+32,7%	40,9	+34,1%
Danemark*	56,6	+8,6%	27,3	-10,8%
Allemagne	49,4	-7,3%	26,1	-17,9%
Royaume-Uni*	49,2	-1,6%	25,1	-12,5%
Pays-Bas*	46,7	-0,6%	23,4	-17,6%
Hongrie	45,8	+4,8%	21,2	-14,5%
Bulgarie*	45,1	+26,0%	26,8	+14,0%
Tchéquie	43,9	-4,1%	21,0	-16,7%
Suède	42,9	-13,0%	21,6	-12,6%
UE 28*	41,0	+0,2%	21,0	-6,2%
Autriche	39,5	+2,9%	18,1	-1,1%
Luxembourg*	38,7	+38,2%	16,4	+19,7%
Belgique	36,9	-14,8%	18,8	-18,6%
Finlande	36,3	+5,5%	17,8	-1,1%
Roumanie	36,1	-16,4%	20,1	-29,2%
Espagne	35,8	+6,2%	17,3	+3,6%
France	35,6	+14,5%	17,5	+2,9%
Pologne	35,3	-4,6%	18,6	-15,8%
Italie	34,6	+8,8%	16,2	-8,0%
Croatie*	34,0	-26,9%	16,8	-33,6%
Slovaquie	32,2	-6,1%	17,2	-5,0%
Lettonie	31,6	+0,3%	17,3	-3,9%
Slovénie	31,0	+2,3%	15,5	+3,3%
Portugal	30,8	+13,7%	16,2	-3,0%
Lituanie	30,0	+1,4%	14,8	-5,1%
Estonie*	28,2	+5,6%	14,2	-4,7%
Irlande	28,0	+8,9%	15,0	+2,0%
Chypre	17,8	+6,6%	11,6	+2,7%
Malte	13,6	-31,3%	7,8	-21,2%

* UE & Croatie : Evolution de 2010 à 2018. * Bulgarie, Estonie : rupture de série en 2014. * Luxembourg, Pays-Bas : rupture de série en 2016.

* Royaume-Uni : ruptures de séries en 2012 et 2017. * Danemark : rupture de série en 2011. EU-SILC (2020) [ilc_mdcd01]

4

Sont pris en compte dans les coûts du logement/dépenses consacrées au logement : 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. Le coût total du logement et le revenu disponible sont ici pris après déduction des allocations logement.

5

Toutes les évolutions sont calculées et exprimées en pourcentages et non en points de pourcentage.

Dans l'Union Européenne, de 2010 à 2018, la part de ménages pauvres en taux d'effort excessif⁶ a augmenté de 0,8 point, passant de 37,2 % à 38 %. Les augmentations les plus importantes étant constatées entre 2008 et 2018 au Luxembourg (+96,1 %), en Bulgarie (+53,8 %), en Grèce (+38,3 %) et en France (+30,1 %). **Les ménages pauvres sont 8 fois plus confrontés à un taux d'effort excessif que les ménages non-pauvres** (4,6 % en taux d'effort excessif en 2018).

Il est important de noter que ces données incluent locataires et propriétaires : les méthodologies de calcul du taux d'effort des propriétaires sont régulièrement remises en question⁷ et ont tendance à tirer la moyenne à la baisse.

Selon l'Eurobaromètre de juin 2019, pour la population du Luxembourg et de l'Irlande, le logement est le principal problème auquel leur pays doit faire face⁸.

6

Le taux d'effort est le rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale et les revenus des ménages. Le taux d'effort excessif, ou taux de surcharge des coûts du logement, correspond ici à la part de la population vivant dans des ménages dont les coûts totaux de logement représentent plus de 40 % du revenu disponible (après déduction des allocations de logement à la fois des coûts totaux de logement et du revenu).

7

Voir INSEE (2018), *Taux d'effort en logement : en prenant en compte le coût du service de logement, les propriétaires français sont bien placés en Europe*, INSEE Analyses n°39, disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3589066>

8

Commission Européenne (2019), Eurobaromètre Standard 91 – L'opinion publique dans l'Union Européenne. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/253>

TABLEAU 2

TAUX D'EFFORT EXCESSIF (OU TAUX DE SURCHARGE DES COÛTS DU LOGEMENT) (2018, EN %)

Pays	MÉNAGES PAUVRES		POPULATION TOTALE	
	2018 (en %)	Evolution 2008-2018	2018 (en %)	Evolution 2008-2018
Grèce	90,7	+38,3%	39,5	+77,9%
Danemark	69,7	+14,8%	14,7	-14,0%
Bulgarie	50,6	+53,8%	17,9	+34,6%
Royaume-Uni	50,3	+7,7%	15,1	-7,4%
Allemagne*	49,5	+17,3%	14,2	-2,1%
Hongrie	46,4	+9,2%	9,6	-17,2%
Tchéquie	41,9	-11,8%	7,8	-39,1%
Luxembourg	40,6	+96,1%	9,6	+159,5%
Pays-Bas	40,6	-12,1%	9,4	-31,4%
UE 28*	38,0	+2,2%	10,3	-4,6%
Suède	37,0	-28,2%	8,3	-17,0%
Autriche	36,5	-4,2%	6,8	-20,0%
Belgique	36,5	-17,0%	8,9	-28,8%
Roumanie	33,3	-20,7%	10,3	-46,1%
Espagne	32,9	+2,5%	8,9	-5,3%
Italie	32,9	+20,1%	8,2	-1,2%
Pologne	28,1	-12,5%	6,2	-36,1%
Croatie*	24,4	-49,6%	5,1	-63,8%
Slovaquie	24,4	-7,2%	4,1	-26,8%
Slovénie	24,0	+13,7%	4,9	+11,4%
Lettonie	23,0	-15,1%	6,7	-23,0%
Lituanie	22,3	+10,9%	5,6	+12,0%
Portugal	22,3	+4,2%	5,7	-25,0%
France	20,3	+30,1%	4,7	+11,9%
Finlande	18,1	-3,7%	4,3	-8,5%
Estonie	16,1	+22,9%	4,0	+11,1%
Irlande	14,6	+19,7%	3,4	+3,0%
Chypre	6,6	+10,0%	2,0	+11,1%
Malte	5,6	-54,8%	1,7	-48,5%

* UE, Allemagne, Croatie : Evolution de 2010 à 2018. * Royaume-Uni : ruptures de séries en 2012, 2014 et 2017. * Pays-Bas, Luxembourg, Bulgarie : rupture de série en 2016. * Danemark : rupture de série en 2011. EU-SILC (2020) [ilc_lvho07a]

Les pays où les ménages pauvres dépensent le plus en moyenne par mois dans leur logement (à parité du pouvoir d'achat) sont le Luxembourg (666€/mois), le Danemark (631€/mois), le Royaume-Uni (628€/mois), l'Allemagne (581€/mois) et les Pays-Bas (547€/mois).

Les coûts du logement pour les locataires pauvres ont augmenté entre 2008 et 2018 dans la quasi-totalité des pays de l'Union Européenne, dans

des proportions particulièrement élevées en Roumanie (+264,6 %), en Estonie (+136,9 %), en Pologne (+108,8 %).

Si l'on s'intéresse aux évolutions « post-crise », de 2013 à 2018, les coûts du logement pour les locataires pauvres ont augmenté fortement en Grèce (+68,3 %), tandis qu'au Royaume-Uni, ce sont les propriétaires pauvres qui ont été particulièrement concernés (+86,6 %).

TABLEAU 3**COÛT DU LOGEMENT POUR LES MÉNAGES PAUVRES SELON LE STATUT D'OCCUPATION
(EN €, PAR MOIS, À PARITÉ DU POUVOIR D'ACHAT)**

Pays	LOCATAIRES PAUVRES		PROPRIÉTAIRES PAUVRES		TOTAL DES MÉNAGES PAUVRES	
	2018 (en €)	Evolution 2008-2018	2018 (en €)	Evolution 2008-2018	2018 (en €)	Evolution 2008-2018
Luxembourg*	931,6	+27,9%	363,9	+2,3%	665,7	+23,0%
Royaume-Uni*	802,9	+9,6%	472,2	-10,9%	627,8	+0,6%
Grèce	754,8	+2,4%	418,4	+10,9%	501,7	+9,3%
Danemark	673,6	+35,4%	518,4	+11,5%	630,7	+30,5%
Pays-Bas*	645,4	+8,7%	388,7	-34,4%	546,8	-7,8%
France	616,4	+34,2%	278,9	+18,2%	503,0	+33,0%
Autriche	612,8	+28,4%	365,5	+7,9%	515,5	+22,5%
Allemagne	602,0	+22,6%	528,1	-20,1%	581,1	+7,8%
Belgique	594,8	+13,7%	358,9	-25,2%	498,5	-0,5%
UE (28)*	562,9	+20,8%	319,0	+4,9%	418,5	+15,1%
Espagne	547,9	-7,7%	234,0	+1,2%	340,3	-0,2%
Suède	517,2	+5,7%	369,3	-13,6%	472,9	+1,5%
Italie	498,4	+15,5%	193,9	-13,1%	300,3	+6,6%
Finlande	497,4	+19,1%	264,8	+9,8%	394,3	+18,4%
Irlande	471,5	+12,8%	259,0	-4,8%	363,9	+11,4%
Tchéquie	466,6	+56,7%	290,1	-9,3%	353,8	+13,8%
Slovénie	457,7	+29,5%	237,7	-1,5%	289,4	+12,6%
Pologne*	439,7	+108,8%	243,4	+26,4%	256,8	+32,8%
Roumanie	433,5	+264,6%	118,7	+33,2%	123,0	+37,1%
Chypre	410,9	-24,4%	152,2	-1,2%	225,4	-1,9%
Estonie*	358,5	+136,9%	165,3	+63,2%	182,7	+75,5%
Hongrie	357,5	+25,0%	190,0	-11,1%	213,1	-4,3%
Portugal	318,5	+33,7%	166,0	+6,9%	208,5	+19,9%
Slovaquie	316,1	+64,3%	232,1	+40,4%	246,4	+45,3%
Croatie*	295,2	-64,0%	190,7	-24,5%	195,6	-29,0%
Bulgarie*	267,6	+58,4%	187,0	+68,3%	190,1	+67,3%
Malte	235,3	+53,7%	129,1	-17,1%	157,8	+1,7%
Lituanie	168,7	+0,1%	140,3	+27,8%	142,3	+25,4%
Lettonie	145,1	+15,2%	149,7	+23,3%	149,0	+22,0%

* UE & Croatie : Evolution de 2010 à 2018. * Pologne : rupture de données en 2010. * Bulgarie, Estonie : rupture de données en 2014. * Luxembourg, Pays-Bas : rupture de données en 2016. * Royaume-Uni : ruptures de données en 2012 et 2017. EU-SILC (2020) [ilc_mdcd03]

En 2018, 3,3% de la population européenne et 8,3% des ménages pauvres étaient en arriérés de loyer ou d'emprunt immobilier. Les ménages pauvres ont 3,8 fois plus de risques d'être en arriérés immobiliers que les ménages non-pauvres en Europe (2,2 %).

C'est en Grèce (19,7%), en France (17,9%), en Irlande (13,1%), en Autriche (12,3%) et à Chypre (12,2%) que les ménages pauvres sont les plus confrontés à

l'endettement lié au logement. La part de ménages pauvres concernés a augmenté dans 18 pays de l'Union Européenne entre 2008 et 2018. Dans certains pays, cette augmentation n'a concerné que les ménages pauvres (comme l'Irlande, l'Autriche ou l'Espagne), tandis que d'autres pays ont été aussi confrontés à cette hausse de l'endettement dans leur population totale (comme la Grèce, Chypre, la Slovaquie ou le Danemark).

TABLEAU 4

ARRIÉRÉS DE LOYERS ET D'EMPRUNTS IMMOBILIERS (2018, EN %).

Pays	PARMI LES MÉNAGES PAUVRES		PARMI LA POPULATION TOTALE	
	2018 (en %)	Evolution 2008-2018	2018 (en %)	Evolution 2008-2018
Grèce	19,7	+56,3%	11,2	+103,6%
France	17,9	+9,8%	5,2	-10,3%
Irlande	13,1	+42,4%	5,0	-10,7%
Autriche	12,3	+30,9%	3,5	-10,3%
Chypre	12,2	+388,0%	7,1	+108,8%
Espagne	11,6	+41,5%	4,4	-2,2%
Royaume-Uni*	11,2	+49,3%	4,9	+32,4%
Belgique	10,1	+5,2%	3,1	-6,1%
Slovaquie	10,0	+11,1%	4,8	+60,0%
Finlande	9,9	-5,7%	4,5	+2,3%
Danemark	9,1	+127,5%	2,9	+163,6%
UE (28)*	8,3	-11,7%	3,3	-19,5%
Luxembourg*	7,7	+97,4%	2,3	+109,1%
Tchéquie	7,5	-19,4%	1,9	-17,4%
Pays-Bas*	6,9	-26,6%	2,5	+4,2%
Portugal	6,8	+11,5%	2,8	0,0%
Italie	6,4	-22,0%	2,5	-41,9%
Hongrie	6,0	-25,0%	2,9	-23,7%
Malte	6,0	+71,4%	2,6	+73,3%
Suède	6,0	+25,0%	2,2	+22,2%
Slovénie	5,8	-10,8%	2,4	-11,1%
Allemagne	4,2	-35,4%	1,7	-26,1%
Lettonie	4,2	-12,5%	2,6	-18,8%
Bulgarie*	2,3	+35,3%	1,7	+13,3%
Lituanie	2,2	+83,3%	1,2	+200,0%
Croatie*	1,7	+30,8%	0,9	-47,1%
Estonie*	1,5	+25,0%	1,8	+63,6%
Pologne	1,2	0,0%	0,8	+33,3%
Roumanie	0,7	-36,4%	0,4	-33,3%

UE & Croatie : Evolution de 2008 à 2018. * Bulgarie, Estonie : rupture de données en 2014. * Luxembourg, Pays-Bas : rupture de données en 2016. * Royaume-Uni : ruptures de données en 2012 et 2017. EU-SILC (2020) [ilc_mdcs06]

Selon une étude récente de l'OCDE⁹, le logement est source d'inquiétude pour les ménages pauvres et les jeunes générations. En effet, la première source d'inquiétude des ménages pauvres (3 premiers déciles de revenus) est de ne pas parvenir à payer les dépenses liées au logement et de ne pas joindre les deux bouts, tandis que les ménages à plus hauts revenus (3 derniers

déciles) sont principalement inquiets de ne pas parvenir à payer les frais de garderie/d'éducation de leurs enfants et de soins pour leurs proches âgés. Trouver/conservé un logement pour soi ou pour sa famille est une préoccupation majeure pour plus d'un tiers des ménages pauvres dans de nombreux pays européens.

TABLEAU 5

DANS UN FUTUR PROCHE (D'ICI UN OU DEUX ANS), QUELLES SONT VOS PLUS GRANDES INQUIÉTUDES POUR VOUS-MÊME OU VOTRE FAMILLE ? (OCDE, 2018, EN %).

Pays	Trouver / conserver un logement abordable	
	Ménages pauvres (1 ^{er} -3 ^e déciles)	Ménages riches (8 ^e -10 ^e déciles)
Finlande	47,31	29,57
Norvège	39,58	27,34
Autriche	39,32	26,05
France	39,32	25,35
Lituanie	38,74	31,90
Danemark	37,85	22,62
Estonie	36,98	25,70
Allemagne	35,81	22,46
Irlande	33,98	21,86
Belgique	33,92	18,79
Chili	33,83	25,37
Israël	33,60	20,88
Moyenne OCDE	32,92	22,28
Canada	31,82	21,22
États-Unis	30,64	18,44
Pays-Bas	29,44	17,35
Portugal	26,82	20,64
Mexique	26,43	29,17
Italie	25,95	15,22
Grèce	25,07	14,33
Pologne	23,88	15,28
Slovénie	20,94	18,42

Source : OCDE (2019), *Risks That Matter*

9
OCDE (2019), *Risks That Matter Survey 2018*, <http://www.oecd.org/social/risks-that-matter.htm>

2.

QUALITÉ DU LOGEMENT ET QUALITÉ DE VIE : MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT EN EUROPE

En 2018, 15,5 % de la population européenne et 26,3 % des ménages pauvres vivaient dans un logement surpeuplé.

Entre 2008 et 2018, une majorité de pays de l'Union Européenne a vu leur part de ménages pauvres

vivant dans un logement surpeuplé baisser. Certains Etats font figure d'exception, comme les Pays-Bas (+85,7 %), Malte (+66,7 %), la Belgique (+65,5 %), la Suède (+33,5 %), le Danemark (+33,3 %), ou encore la Grèce (+25,6 %)¹⁰.

TABLEAU 6

SUROCCUPATION DANS LE LOGEMENT (2018, EN %).

Pays	PARMI LES MÉNAGES PAUVRES		PARMI LA POPULATION TOTALE	
	2018 (en %)	Evolution 2008-2018	2018 (en %)	Evolution 2008-2018
Roumanie	56,4	-8,6%	46,3	-15,5%
Slovaquie	54,9	-1,1%	35,5	-17,2%
Bulgarie*	48,7	-7,8%	41,6	-13,5%
Pologne	47,7	-29,0%	39,2	-22,8%
Lettonie*	47,0	-12,5%	41,9	-27,0%
Croatie*	44,3	-4,5%	39,3	-10,1%
Grèce	44,2	+25,6%	29,2	+9,4%
Suède	41,8	+33,5%	15,2	+38,2%
Italie	38,0	+8,6%	27,8	+14,4%
Autriche	32,3	-3,9%	13,5	-8,8%
Danemark	30,0	+33,3%	9,2	+26,0%
Tchéquie	28,7	-43,1%	15,7	-47,3%
Hongrie*	26,5	-59,7%	20,1	-58,4%
UE (28)*	26,3	-12,3%	15,5	-12,4%
France	24,3	-8,0%	8,2	-15,5%
Lituanie	23,8	-54,2%	22,8	-52,9%
Luxembourg*	21,7	-32,4%	8,4	+5,0%
Finlande	20,4	+21,4%	7,3	+25,9%
Slovénie	19,6	-58,5%	12,5	-68,4%
Belgique*	19,2	+65,5%	5,9	+43,9%
Allemagne	19,0	+1,1%	7,4	+5,7%
Portugal	18,7	-25,5%	9,6	-38,9%
Estonie	12,9	-71,2%	12,6	-69,8%
Pays-Bas*	11,7	+85,7%	4,1	+141,2%
Espagne	11,3	+0,9%	4,7	-16,1%
Royaume-Uni*	9,8	-14,8%	4,8	-26,2%
Malte	7,0	+66,7%	3,4	-12,8%
Chypre	5,2	-38,8%	2,5	-24,2%
Irlande	4,2	-38,2%	2,7	-42,6%

*UE & Croatie : Evolution de 2010 à 2018. *Lettonie : données 2018 indisponibles / remplacées par 2017. Hongrie : rupture de série en 2018. * Belgique, Bulgarie, Pays-Bas, Luxembourg : rupture de série en 2016. * Royaume-Uni : ruptures de séries en 2012 et 2017. EU-SILC (2020) [ilc_lvho05a]

10

En Belgique et aux Pays-Bas, une rupture de données en 2016 est ici à prendre en compte.

96

La privation sévère liée au logement est caractérisée lorsqu'un logement est non seulement surpeuplé mais également indécent par son humidité, le manque de confort sanitaire de base, ou parce qu'il est considéré comme trop sombre. **En 2018, 4 % de la population européenne et 9,6 % des ménages pauvres étaient confrontés à la privation sévère liée au logement.** Si ce sont les pays de l'Est de l'Europe (Roumanie, Bulgarie,

Lettonie, Pologne, Hongrie, Slovaquie) qui sont les plus fortement touchés, le Danemark suit de près avec 12,4 % de ménages pauvres en situation de privation sévère liée au logement. Entre 2008 et 2018, si ce phénomène est plutôt à la baisse dans la majorité des pays de l'UE, des augmentations alarmantes pour l'ensemble de la population peuvent être constatées au Danemark, aux Pays-Bas, en Belgique et en Suède.

TABLEAU 7

PRIVATION SÉVÈRE LIÉE AU LOGEMENT (2018, EN %)

Pays	PARMI LES MÉNAGES PAUVRES		PARMI LA POPULATION TOTALE	
	2018 (en %)	Evolution 2008-2018	2018 (en %)	Evolution 2008-2018
Roumanie	37,4	-29,8%	16,1	-44,7%
Bulgarie*	26,2	-36,9%	10,1	-57,0%
Lettonie	21,1	-33,9%	14,9	-33,2%
Pologne	15,8	-52,8%	8,6	-52,5%
Hongrie	14,5	-63,8%	7,5	-63,6%
Slovaquie	14,3	+20,2%	3,7	-32,7%
Danemark*	12,4	+163,8%	3,2	+190,9%
Grèce	12,1	-11,0%	5,9	-27,2%
Croatie*	10,9	-44,1%	6,2	-49,6%
Autriche	10,6	-10,2%	3,2	-30,4%
Lituanie*	10,5	-67,2%	6,9	-63,3%
Italie	9,7	-27,6%	5,0	-31,5%
UE (28)	9,6	-28,4%	4,0	-29,8%
Portugal	8,7	-29,8%	4,1	-40,6%
Slovénie*	8,6	-67,9%	4,8	-71,1%
Suède	8,4	+40,0%	2,9	+81,3%
France	8,3	-17,0%	2,7	-20,6%
Belgique*	8,1	+62,0%	2,2	+100%
Allemagne	5,9	+13,5%	2,3	+15,0%
Tchéquie	5,3	-71,2%	2,3	-64,6%
Luxembourg*	5,3	-36,1%	2,2	-8,3%
Espagne*	4,9	+44,1%	1,5	-6,3%
Malte	4,3	+168,8%	1,2	+20,0%
Royaume-Uni*	4,0	-14,9%	1,9	-17,4%
Pays-Bas*	3,5	+105,9%	1,3	+116,7%
Chypre	3,2	+18,5%	1,1	-31,3%
Estonie*	2,8	-83,3%	2,9	-72,1%
Finlande	2,3	+43,8%	0,9	+28,6%
Irlande	1,5	-37,5%	0,8	0,0%

*UE & Croatie : Evolution de 2010 à 2018. *Estonie : rupture de série en 2014. *Belgique, Bulgarie, Pays-Bas, Luxembourg : rupture de série en 2016. *Danemark, Espagne, Lituanie, Slovaquie : rupture de série en 2011. *Royaume-Uni : ruptures de séries en 2012 et 2017. EU-SILC (2020) [ilc_mdho06a]

En 2018, 7,3 % de la population européenne et 17,9 % des ménages pauvres étaient dans l'incapacité financière de maintenir une température adéquate dans leur logement. Si la moyenne européenne de cet indicateur est plutôt en recul ces dix dernières années, 16 pays ont vu une augmentation de la part de ménages pauvres

confrontés à cette forme de précarité énergétique, en particulier la Grèce (avec 41,2 % des ménages pauvres concernés, +37,8 % en 10 ans), l'Espagne (20,8 % des ménages pauvres concernés, +58,8 % en 10 ans), l'Irlande (11,6 % des ménages pauvres concernés, +52,6 % en 10 ans).

TABLEAU 8

INCAPACITÉ FINANCIÈRE À MAINTENIR UNE TEMPÉRATURE ADÉQUATE DU LOGEMENT (2018, EN %)

Pays	PARMI LES MÉNAGES PAUVRES		PARMI LA POPULATION TOTALE	
	2018 (en %)	Evolution 2008-2018	2018 (en %)	Evolution 2008-2018
Bulgarie*	56,0	-31,2%	33,7	-49,2%
Chypre	45,4	-5,6%	21,9	-25,0%
Grèce	41,2	+37,8%	22,7	+47,4%
Portugal	37,0	-33,9%	19,4	-44,4%
Lituanie	35,5	+14,9%	27,9	+23,5%
Italie	30,0	+14,9%	14,1	+23,7%
Croatie*	21,2	+12,2%	7,7	-7,2%
Espagne	20,8	+58,8%	9,1	+54,2%
Hongrie	19,9	-5,7%	6,1	-37,1%
Belgique	18,5	+8,8%	5,2	-18,8%
Roumanie	18,2	-45,3%	9,6	-60,7%
UE (28)*	17,9	-15,2%	7,3	-23,2%
Malte	15,8	+13,7%	7,6	-13,6%
Slovaquie	15,8	+14,5%	4,8	-20,0%
France	15,6	+35,7%	5,0	-5,7%
Lettonie	15,4	-53,3%	7,5	-55,4%
Pologne	13,7	-60,2%	5,1	-74,6%
Royaume-Uni*	11,8	+2,6%	5,4	-10,0%
Irlande	11,6	+52,6%	4,4	+18,9%
Slovénie	11,4	-20,3%	3,3	-41,1%
Tchéquie	8,9	-47,0%	2,7	-55,0%
Allemagne	8,9	-48,3%	2,7	-54,2%
Danemark	7,8	+30,0%	3,0	+76,5%
Pays-Bas*	6,3	+34,0%	2,2	+22,2%
Luxembourg*	6,2	+106,7%	2,1	+133,3%
Autriche	4,8	-52,0%	1,6	-59,0%
Suède	4,6	+31,4%	2,3	+43,8%
Estonie*	4,2	+40,0%	2,3	+109,1%
Finlande	3,1	-27,9%	1,7	-10,5%

*UE & Croatie : Evolution de 2010 à 2018. * Bulgarie, Estonie : rupture de série en 2014. * Luxembourg, Pays-Bas : rupture de série en 2016. * Royaume-Uni : ruptures de séries en 2012 et 2017. EU-SILC (2020) [ilc_mdcs01]

3. FACTEURS SOCIAUX AGGRAVANT LES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT

LES ENFANTS ET LE MAL-LOGEMENT

Les enfants (mineurs de moins de 18 ans) sont particulièrement vulnérables au mal-logement en Europe. Ils sont notamment surexposés aux situations de suroccupation : **en 2018, dans l'Union Européenne, 21,9 % de l'ensemble des enfants vivaient dans un logement surpeuplé contre 15,5 % de l'ensemble des ménages.** Dans 5 pays, c'est plus de la moitié des enfants qui subissent des situations de suroccupation et même les deux tiers d'entre eux dans un pays comme la Roumanie. Parmi les enfants pauvres, la situation est pire encore, avec des taux de suroccupation autour de 75 % en Lettonie, Bulgarie et Roumanie.

Entre 2008 et 2018, les situations de suroccupation chez les enfants pauvres se sont multipliées notamment aux Pays-Bas (+243,6 %), en Finlande (+110,3 %), en Belgique (+79,2 %), en Suède (+48,3 %) et en Grèce (+28,6 %).

En 2018 dans l'Union Européenne, près d'un quart des enfants pauvres et 15,6 % de l'ensemble des enfants vivaient dans un logement froid. Les données sont particulièrement alarmantes à Chypre (45,3 % des enfants pauvres concernés, +46,1 % en 10 ans), au Portugal (36,7 % des enfants pauvres concernés, +40,6 % en 10 ans), au Danemark (31,1 % des enfants pauvres concernés, +101,9 % en 10 ans). Cette forme de précarité du logement vulnérabilise particulièrement les jeunes enfants de moins de 6 ans dans certains pays (Chypre, Portugal, Hongrie, Slovaquie, Danemark, Belgique, Luxembourg, Royaume-Uni, Espagne).

TABLEAU 9

SUROCCUPATION DANS LE LOGEMENT PARMIS LES ENFANTS (DE MOINS DE 18 ANS) (2018, EN %)

Pays	PARMI LES MÉNAGES PAUVRES		PARMI LA POPULATION TOTALE	
	2018 (en %)	Evolution 2008-2018	2018 (en %)	Evolution 2008-2018
Roumanie	78,7	-4,0%	66,4	-9,7%
Bulgarie*	76,6	-5,4%	61,8	-5,6%
Lettonie	74,7	-5,6%	59,2	-14,9%
Croatie*	73,4	+1,9%	52,6	-10,2%
Slovaquie	64,6	-6,9%	45,5	-16,4%
Pologne	61,1	-19,7%	50,5	-20,2%
Suède	60,8	+48,3%	21,8	+59,1%
Grèce	55,8	+28,6%	40,0	+30,7%
Italie	52,4	+8,5%	41,9	+22,2%
Lituanie	49,8	-32,9%	36,3	-42,7%
Autriche	45,4	-11,8%	22,4	-5,1%
Hongrie*	45,2	-42,2%	35,6	-44,7%
Tchéquie	40,7	-40,4%	24,9	-42,1%
UE (28)*	36,4	-7,1%	21,9	-9,1%
Portugal	34,2	-17,6%	16,3	-30,6%
Slovénie	33,2	-47,4%	18,1	-62,6%

TABLEAU 9**SUROCCUPATION DANS LE LOGEMENT PARMIS LES ENFANTS (DE MOINS DE 18 ANS) (2018, EN %)**

Pays	PARMI LES MÉNAGES PAUVRES		PARMI LA POPULATION TOTALE	
	2018 (en %)	Evolution 2008-2018	2018 (en %)	Evolution 2008-2018
Estonie	31,6	-54,7%	20,1	-63,6%
France	30,8	-8,1%	12,4	-8,8%
Danemark	30,3	-3,2%	9,9	-8,3%
Belgique*	30,1	+79,2%	9,8	+46,3%
Allemagne	28,4	+20,9%	11,2	+16,7%
Luxembourg*	27,3	-16,5%	11,1	+7,8%
Finlande	24,6	+110,3%	8,3	+84,4%
Royaume-Uni*	17,1	-16,2%	8,7	-20,2%
Espagne	14,1	-21,7%	6,4	-28,9%
Pays-Bas*	13,4	+243,6%	4,9	+226,7%
Malte	12,7	+46,0%	4,7	-14,5%
Chypre	8,4	-49,1%	3,3	-35,3%
Irlande	7,9	-32,5%	4,2	-19,2%

* UE & Croatie : Evolution de 2010 à 2018. * Hongrie : rupture de série en 2018. * Belgique, Bulgarie, Pays-Bas, Luxembourg : rupture de série en 2016. * Royaume-Uni : ruptures de séries en 2012 et 2017. EU-SILC (2020) [ilc_lvho06]

TABLEAU 10

**LOGEMENT FROID (PERSONNES VIVANT DANS UN LOGEMENT AYANT SOIT DES FUITES
DANS LA TOITURE, SOIT DES MURS, SOLS OU FONDATIONS HUMIDES,
SOIT DE LA MOISSISURE DANS L'ENCADREMENT DES FENÊTRES OU AU SOL) (2018, EN %).**

Pays	Parmi les enfants de moins de 18 ans			Parmi les enfants de moins de 6 ans		
	Enfants pauvres		Total des enfants de - de 18 ans	Enfants pauvres		Total des enfants de - de 6 ans
	2018 (en %)	Evolution 2008-2018		2018 (en %)	Evolution 2008-2018	
Chypre	45,3	+46,1%	30,9	43,4	+55,6%	29,6
Lettonie	44,8	-2,2%	25,7	35,1	-26,1%	23,6
Hongrie	43,5	-17,9%	24,6	35,0	-36,1%	25,1
Portugal	36,7	+40,6%	25,8	44,5	+63,6%	27,1
Bulgarie*	34,3	-41,5%	14,8	36,5	-31,4%	16,1
Slovénie	34,2	-24,7%	21,9	38,9	-13,6%	25,3
Belgique	32,1	0,0%	21,4	30,8	+5,8%	22,9
Danemark*	31,1	+101,9%	19,4	51,5	+125,9%	24,8
Royaume-Uni*	30,9	+10,0%	21,7	30,9	-3,4%	19,8
Luxembourg*	29,8	+26,8%	21,8	30,4	+49,0%	21,2
Lituanie	29,5	-39,0%	15,5	27,7	-43,1%	13,4
Pays-Bas*	29,2	+13,2%	16,3	22,6	+5,6%	15,8
Allemagne	28,3	-10,2%	17,5	28,2	-27,7%	17,6
France	27,3	+14,7%	15,4	29,7	+47,0%	15,7
Espagne	25,3	+17,1%	17,4	29,4	+32,4%	18,8
UE (28)*	24,5	-12,8%	15,6	25,3	-12,2%	15,8
Roumanie	22,0	-45,4%	11,2	22,9	-43,5%	9,2
Irlande	21,7	+12,4%	12,3	21,7	+28,4%	11,4
Grèce	18,8	-29,6%	11,8	24,6	+2,1%	12,7
Pologne	18,1	-52,4%	11,6	15,9	-58,8%	10,8
Estonie*	17,6	-43,6%	13,4	12,7	-51,2%	11,5
Autriche	17,1	-21,2%	11,9	16,9	-14,2%	13,1
Tchéquie	16,6	-45,9%	8,7	12,9	-47,6%	8,6
Croatie*	16,6	-44,9%	10,0	16,2	-61,3%	10,5
Slovaquie	16,0	-5,3%	5,5	15,4	+26,2%	4,6
Italie	14,1	-42,7%	11,5	14,1	-31,2%	12,2
Suède	13,2	-9,6%	9,4	11,6	-20,0%	9,4
Malte	7,7	-8,3%	5,6	6,0	+9,1%	4,3
Finlande	5,6	-40,4%	5,2	6,4	-22,0%	5,4

* UE & Croatie : Evolution de 2010 à 2018. * Bulgarie : ruptures de série en 2010, 2014 et 2016. * Danemark : rupture de série en 2011. * Estonie : rupture de série en 2014. * Luxembourg, Pays-Bas : rupture de série en 2016. * Royaume-Uni : ruptures de séries en 2012 et 2017. EU-SILC (2020) [ilc_mdho01c]

DIFFICULTÉS DE LOGEMENT DES PERSONNES EN SITUATION D'HANDICAP PHYSIQUE

En moyenne dans l'Union Européenne, les personnes ayant une limitation d'activité¹¹ sont plus confrontées à la surcharge des coûts du logement (12,5 %) que les personnes sans limitation d'activité (9,7 %). Les pays où l'écart est le plus important sont la Croatie et la Belgique (où la part des personnes ayant un handicap physique y étant confrontées est deux fois plus élevée que celle des personnes sans handicap), ainsi que la Suède, la République Tchèque et le Luxembourg. Pour l'ensemble des personnes ayant un handicap physique, les plus grandes augmentations entre 2010 et 2018 ont concerné le Luxembourg (+142,6 % contre +71,7 % parmi les personnes sans limitation d'activité), la Suède (+81,5 % contre -5,9 % parmi les personnes sans limitation d'activité), le Portugal (+78,8 % contre

+26,8 % parmi les personnes sans limitation d'activité).

Les jeunes ayant un handicap physique sont particulièrement vulnérables par rapport aux surcoûts liés au logement : la surcharge des coûts du logement a augmenté de 11,8 % entre 2010 et 2018 pour les jeunes entre 16 et 29 ans avec limitation d'activité en moyenne dans l'Union Européenne, alors qu'elle a stagné à 12,5 % pour l'ensemble des personnes de plus de 16 ans avec limitation d'activité et qu'elle a baissé de 4,5 % pour les personnes sans limitation d'activité. Cette augmentation de la part des jeunes ayant un handicap physique en surcharge des coûts du logement a concerné 14 pays, en particulier l'Italie (+127,7 % contre -5,5 % parmi les jeunes sans limitation d'activité), le Portugal (+230,3 % contre +27,1 % parmi les jeunes sans limitation d'activité), la Slovénie (+113,5 % contre +34,5 % parmi les jeunes sans limitation d'activité).

11

La limitation d'activité selon Eurostat est une dimension de la santé / du handicap qui capture la limitation de longue durée dans l'exécution des activités habituelles (en raison de problèmes de santé) : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Activity_limitation. Cet indicateur concerne la population de plus de 16 ans, les « activités habituelles » étant liées entre autres au travail.

TABLEAU 11

TAUX D'EFFORT EXCESSIF (OU TAUX DE SURCHARGE DES COÛTS DU LOGEMENT)
POUR LES ADULTES AYANT UNE LIMITATION D'ACTIVITÉ (2018, EN %)

Pays	ADULTES (+ DE 16 ANS)			
	Avec une limitation d'activité (%)	Evolution 2010-2018 (%)	Sans limitation d'activité (%)	Evolution 2010-2018 (%)
Grèce	34,5	+100,6%	38,6	+116,9%
Bulgarie*	25	+201,2%	16,7	+203,6%
Danemark*	21,9	-9,5%	14,8	-33,3%
Allemagne	19,2	+4,3%	13,2	+3,1%
Royaume-Uni*	19,2	-7,7%	12,6	-20,3%
République Tchèque*	15,8	+11,3%	9,1	-5,2%
Suède	14,7	+81,5%	8	-5,9%
Belgique	14,5	+13,3%	7	-10,3%
Roumanie*	13,8	-15,9%	12	-22,6%
Pays-Bas*	13,4	-10,7%	9,1	-34,1%
Luxembourg*	13,1	+142,6%	7,9	+71,7%
UE (28)	12,5	0,0%	9,7	-4,9%
Hongrie*	12,2	+4,3%	9,9	-8,3%
Lettonie*	8,8	-25,4%	5,7	-36,0%
Pologne	8,7	-32,0%	5,8	-28,4%
Croatie	8,3	-67,2%	3,9	-73,6%
Italie	8,3	+20,3%	7,9	+8,2%
Espagne	7,8	+13,0%	8,6	-11,3%
Lituanie	7,2	-23,4%	4,8	-52,9%
Autriche	7,2	-1,4%	6,4	+1,6%
Slovénie	6,6	+10,0%	4,3	+26,5%
Portugal	5,9	+78,8%	5,2	+26,8%
Estonie	5,5	-6,8%	4,4	-26,7%
France	5,4	-1,8%	5	-7,4%
Slovaquie	5,3	-38,4%	3,7	-45,6%
Finlande*	5,1	+8,5%	4,6	+4,5%
Irlande	3,2	-22,0%	3,5	-32,7%
Chypre	1,3	-56,7%	2,2	-29,0%
Malte	1,3	-72,3%	1,7	-51,4%

*République Tchèque, Lettonie, Hongrie, Roumanie, Finlande : données 2018 indisponibles / remplacées par données 2017 & évolution 2010-2017. * Luxembourg, Bulgarie, Pays-Bas : rupture de série en 2016. * Royaume-Uni : ruptures de séries en 2012 et 2017. Danemark : rupture de série en 2011.
** Pourcentage de jeunes compris dans le pourcentage d'adultes.
EUSILC (2020) [h1h_dhc060]

TABLEAU 12

**TAUX D'EFFORT EXCESSIF (OU TAUX DE SURCHARGE DES COÛTS DU LOGEMENT)
POUR LES JEUNES AYANT UNE LIMITATION D'ACTIVITÉ (2018, EN %)**

Pays	JEUNES (16 À 29 ANS)			
	Avec une limitation d'activité (%)	Evolution 2010-2018 (%)	Sans limitation d'activité (%)	Evolution 2010-2018 (%)
Danemark*	51,2	+51,5%	26,6	-9,5%
Grèce	48,8	+99,2%	43,1	+75,2%
Royaume-Uni*	20,9	-13,3%	14,6	-23,2%
Pays-Bas*	20,5	+29,7%	15,8	-7,6%
Hongrie*	18,5	+81,4%	9,3	-21,2%
République Tchèque*	17,9	+14,7%	12,4	+14,8%
Allemagne	17,5	+44,6%	15,5	+21,1%
Espagne	16,2	-14,7%	11,2	-11,1%
UE (28)	16,1	+11,8%	11,7	-4,1%
Italie	14,8	+127,7%	8,6	-5,5%
Bulgarie*	13,8	+142,1%	14,3	+175,0%
Luxembourg*	12,5	+1,6%	8,4	+82,6%
Estonie	11,3	+98,2%	7	-15,7%
France	11,2	-16,4%	8	-16,7%
Suède	11,1	-32,3%	12,8	-14,1%
Portugal	10,9	+230,3%	6,1	+27,1%
Autriche	9,8	+38,0%	8,5	-6,6%
Belgique	9,8	+2,1%	8,2	-3,5%
Roumanie*	8,8	-25,4%	12,2	-26,1%
Slovénie	7,9	+113,5%	3,9	+34,5%
Finlande*	7,1	-17,4%	8,6	+19,4%
Lituanie	4,7	-68,9%	7,4	-40,3%
Pologne	4,7	-63,3%	6,7	-19,3%
Croatie	3,5	-47,0%	3,1	-75,6%
Lettonie*	3,4	-68,5%	4,6	-44,6%
Slovaquie	2,7	-69,7%	3,7	-41,3%
Irlande	2,7	-68,6%	3,9	-45,1%
Chypre	2,3	-73,6%	2,5	-35,9%
Malte	0	-100,0%	1,1	-62,1%

*République Tchèque, Lettonie, Hongrie, Roumanie, Finlande : données 2018 indisponibles / remplacées par données 2017 & évolution 2010-2017. * Luxembourg, Bulgarie, Pays-Bas : rupture de série en 2016. * Royaume-Uni : ruptures de séries en 2012 et 2017. * Danemark : rupture de série en 2011.
** Pourcentage de jeunes compris dans le pourcentage d'adultes.
EUSILC (2020) [h1h_dhc060]

De la même manière, **dans 19 pays de l'Union Européenne, les personnes ayant une limitation d'activité** sont plus confrontées à la privation sévère liée au logement que les personnes sans limitation d'activité. L'écart est particulièrement important en Suède, à Malte, en Irlande et en Autriche, où les personnes avec handicap physique sont deux fois plus confrontées à la privation sévère que les personnes sans handicap. Les données montrent encore une fois que les jeunes

ayant une limitation d'activité sont particulièrement concernés par la privation sévère liée au logement (7,6 % contre 3,8 % pour l'ensemble de la population), et ce dans presque toute l'Union Européenne, en particulier en Suède, en Lituanie, à Malte, en Autriche, en Grèce, en Hongrie et en Pologne. **7,6 % des jeunes ayant une limitation d'activité sont en privation sévère liée au logement dans l'UE, contre 5,7 % des jeunes sans limitation d'activité.**

TABLEAU 13

PRIVATION SÉVÈRE LIÉE AU LOGEMENT (2018, EN %) POUR LES PERSONNES AYANT UNE LIMITATION D'ACTIVITÉ

Pays	ADULTES (+ 16 ANS)		JEUNES (16 À 29 ANS)	
	Avec limitation d'activité	Sans limitation d'activité	Avec limitation d'activité	Sans limitation d'activité
Lettonie	13,9	12,9	23,7	17,0
Roumanie	12,5	14,3	21,5	21,3
Pologne	10,5	7,1	18,9	9,2
Bulgarie	7,9	9,5	25,9	17,1
Croatie	6,4	5,7	9,4	7,6
Lituanie	6,1	5,9	24,8	7,9
Hongrie	6,1	6,2	20,9	9,3
Italie	5,7	4,3	13,8	7,0
Grèce	5,4	5,5	19,7	8,9
Suède	4,9	2,0	10,1	3,1
Slovénie	4,4	4,2	10,8	6,2
Autriche	4,1	2,3	8,6	3,7
Slovaquie	4,0	3,2	7,7	5,3
UE (28)	3,8	3,3	7,6	5,7
Portugal	3,4	3,9	11,6	7,5
Danemark	3,0	2,9	9,0	8,5
France	2,5	2,3	6,2	5,2
Estonie	2,4	2,3	7,0	3,2
Luxembourg	2,0	2,0	1,8	3,0
Belgique	1,9	1,8	5,2	2,9
Tchéquie	1,9	1,8	2,7	3,8
Espagne	1,8	1,2	4,9	2,7
Allemagne	1,7	1,9	6,5	3,7
Malte	1,7	0,8	5,2	1,6
Royaume-Uni	1,6	1,3	4,0	3,0
Irlande	1,2	0,6	0,0	1,7
Pays-Bas	1,1	1,0	2,5	2,5
Chypre	0,8	1,0	5,1	1,9
Finlande	0,8	0,9	1,6	2,1

* Estonie : rupture de série en 2014. * Belgique, Bulgarie, Pays-Bas, Luxembourg : rupture de série en 2016.

* Danemark, Espagne, Lituanie, Slovaquie : rupture de série en 2011. * Royaume-Uni : ruptures de séries en 2012 et 2017.

** Pourcentage de jeunes compris dans le pourcentage d'adultes.

EUSILC (2020) [hlth_dhc060]

DIFFICULTÉS DE LOGEMENT DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS

En 2018, les ressortissants de pays hors Union Européenne étaient en moyenne 2,4 fois plus confrontés à une surcharge excessive des coûts du logement (24 %) que les ressortissants des pays déclarant (9,9 %). Cette inégalité face aux coûts du logement se retrouve dans tous les pays de l'Union Européenne (excepté en Allemagne), et particulièrement à Malte (où les ressortissants de pays hors UE28 sont 13,8 fois plus confrontés à une surcharge excessive des coûts du logement que les ressortissants maltais), à Chypre (8,4 fois plus), en Irlande (8,6 fois plus), en Espagne (5,8 fois plus) et en Slovénie (4,5 fois plus). La part des ressortissants de pays

hors Union Européenne faisant face à un taux d'effort excessif est particulièrement importante en Grèce (76,1 %) et en Bulgarie (43 %).

Dans tous les pays de l'Union Européenne, les ressortissants de pays hors Union Européenne sont systématiquement plus confrontés à la suroccupation du logement. L'écart entre ressortissants hors UE28 et ressortissants du pays déclarant est particulièrement important en Irlande (10,5 fois plus), en Belgique (7,1 fois plus), en Autriche (6 fois plus), aux Pays-Bas (5,9 fois plus), au Luxembourg (5,7 fois plus) et en Espagne (5,7 fois plus). De 2009 à 2018, la part de ressortissants étrangers confrontés à la suroccupation dans le logement a particulièrement augmenté en Pologne (+174,7 %), en Irlande (+117,5 %), aux Pays-Bas (+136,3 % de 2010 à 2018).

TABLEAU 14
TAUX D'EFFORT EXCESSIF (OU TAUX DE SURCHARGE DES COÛTS DU LOGEMENT) (2018, EN %)

Pays	Parmi les ressortissants de pays hors UE28	Parmi les ressortissants du pays déclarant
Roumanie*	/	10,2
Slovaquie*	/	4,2
Grèce	76,1	35,1
Bulgarie	43,0	17,9
Espagne	36,1	6,2
Pays-Bas	30,3	10,3
Belgique	26,3	7,6
Royaume-Uni	25,8	15,6
Pologne	25,5	7,2
Italie	24,7	6,6
UE (28)	24,0	9,9
Danemark	22,6	17,1
Tchéquie	22,3	7,8
Irlande	21,7	2,5
Slovénie	20,4	4,5
Luxembourg	20,2	6,7
Suède	19,2	8,1
Hongrie	18,6	9,0
Malte	16,6	1,2
Allemagne	13,6	15,2
France	11,4	4,8
Autriche	11,0	5,2
Portugal	10,6	5,3
Croatie	10,1	5,4
Chypre	9,3	1,1
Lettonie	8,8	6,6
Lituanie	7,4	5,4
Finlande	7,4	4,9
Estonie	4,6	4,2

* Roumanie, Slovaquie : pas de données disponibles.
EUSILC (2020) [ilc_lvho25]

TABLEAU 15

SUROCCUPATION DANS LE LOGEMENT PAR GRANDS GROUPES DE NATIONALITÉ (+ DE 18 ANS) (2018, EN %)

Pays	PARMI LES RESSORTISSANTS DE PAYS HORS UE28		PARMI LES RESSORTISSANTS DU PAYS DÉCLARANT
	2018 (%)	Evolution 2009-2018	2018 (%)
Roumanie*	/	/	41,5
Slovaquie*	/	/	33,1
Croatie	58,5	-8,2%	36,3
Grèce	55,8	-7,0%	25,0
Bulgarie*	55,3	+4,9%	37,3
Italie	55,3	+26,3%	22,7
Pologne	52,2	+174,7%	35,0
Suède	47,8	+32,4%	11,2
Autriche	45,0	+1,6%	7,5
Lettonie	44,3	-22,3%	39,0
Slovénie	42,4	-52,0%	10,0
Tchéquie	33,7	-13,8%	13,1
UE (28)*	33,2	+4,1%	13,5
Lituanie*	30,2	-44,0%	19,8
Portugal	29,1	-23,2%	8,0
France	27,5	-26,1%	5,9
Belgique*	25,0	+16,3%	3,5
Finlande	22,0	+65,4%	6,7
Pays-Bas*	21,5	+136,3%	3,6
Luxembourg*	21,3	-21,7%	3,7
Danemark	20,3	-30,5%	8,5
Hongrie	19,8	-66,2%	16,6
Espagne	19,4	+12,8%	3,4
Allemagne	16,5	-24,0%	6,2
Estonie*	15,9	-69,1%	10,0
Irlande	13,7	+117,5%	1,3
Royaume-Uni*	13,3	-36,1%	4,1
Malte	10,8	+63,6%	3,1
Chypre	6,6	+6,5%	1,8

* Roumanie, Slovaquie : pas de données disponibles. * Belgique, Bulgarie, Luxembourg, Pays-Bas : rupture de série en 2016.
* Estonie : rupture de série en 2014. * Lituanie : rupture de série en 2013. * Royaume-Uni : ruptures de séries en 2012 et 2017.
EUSILC (2020) [ilc_lvh015]

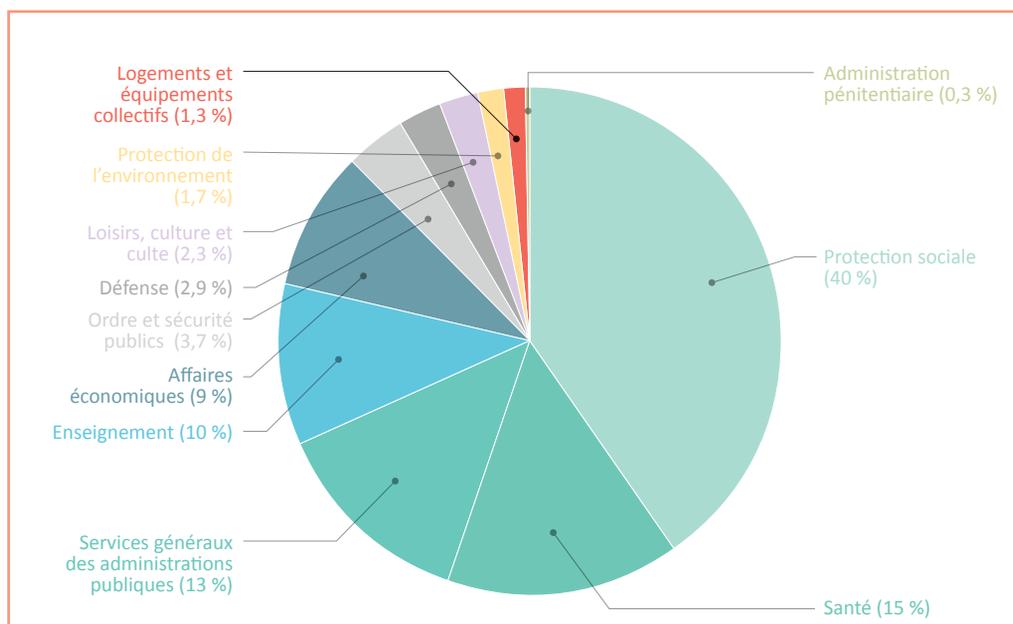
4. LES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT : UNE PRIORITÉ POUR LES EUROPÉENS MAIS PAS POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EUROPÉENNES DANS LA CONSTRUCTION IMMOBILIÈRE ET DANS LES PRESTATIONS DE PROTECTION SOCIALE LIÉES AU LOGEMENT

En matière de logement, les dépenses des administrations publiques européennes se situent à deux niveaux : les prestations sociales liées au logement (dans le budget de la protection sociale) et l'aide à la construction immobilière.

GRAPHIQUE 1

TOTAL DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PAR TYPE DE DÉPENSES, EN MOYENNE DANS L'UNION EUROPÉENNE (2018, EN % DU TOTAL DES DÉPENSES).



Graphique : FEANTSA/Fondation Abbé Pierre

• Source : Eurostat (2020), Dépenses des administrations publiques par fonction (CFAP), gov-10a-epx.

L'aide à la construction immobilière est, dans la moyenne européenne, l'avant dernier poste de dépense des administrations publiques. **Les dépenses des administrations publiques en aides à la construction de logements et d'équipements collectifs représentent 1,3% du total des dépenses des administrations publiques européennes en 2018.** Elles ont baissé en moyenne de 31,6 % dans l'Union Européenne en dix ans, de 114,7 milliards

d'euros en 2008 à 97,9 milliards d'euros en 2018¹²; les seuls pays où ces dépenses ont augmenté sont la Lituanie et la Suède. Les pays où la part de dépenses publiques allouées au logement et aux équipements publics est la plus importante sont la Croatie (3,6 % du total des dépenses), Chypre (3,5 %), la Bulgarie (2,9 %), la Lettonie (2,9 %), la Roumanie (2,7 %).

TABLEAU 16**DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN CONSTRUCTION DE LOGEMENTS & ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS (2018, EN %)**

Pays	2018 (%)	Evolution 2008-2018 (%)
Croatie	3,6	-51,4%
Chypre	3,5	-45,3%
Bulgarie	2,9	-25,6%
Lettonie	2,9	-9,4%
Roumanie	2,7	-18,2%
Irlande	2,0	-48,7%
France	2,0	-13,0%
Royaume-Uni	2,0	-25,9%
République Tchèque	1,9	-13,6%
Lituanie	1,5	+50,0%
Hongrie	1,5	-21,1%
Luxembourg	1,4	-17,6%
Pologne	1,4	-22,2%
Suède	1,4	+27,3%
UE (28)	1,3	-31,6%
Slovaquie	1,3	-23,5%
Malte	1,2	-29,4%
Espagne	1,1	-57,7%
Portugal	1,1	-35,3%
Italie	1,0	-23,1%
Slovénie	1,0	-44,4%
Allemagne	0,9	-43,8%
Estonie	0,8	-46,7%
Pays-Bas	0,8	-38,5%
Autriche	0,7	-12,5%
Belgique	0,6	-25,0%
Finlande	0,6	-25,0%
Danemark	0,5	-28,6%
Grèce	0,4	-20,0%

Eurostat - COFOG (2020) [gov_10a_exp]

12

Pour le détail des dépenses comprises dans les aides à la construction immobilière voir FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2019), Regard sur le Mal-Logement en Europe 2019, p. 69 note 13, disponible sur : <https://www.feantsa.org/fr/report/2019/04/01/the-fourth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2019>

GRAPHIQUE 2

ÉVOLUTION DU TOTAL DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS & LES AIDES AU LOGEMENT, DANS L'UE28, DE 2008 À 2018 (EN MILLIONS D'€)

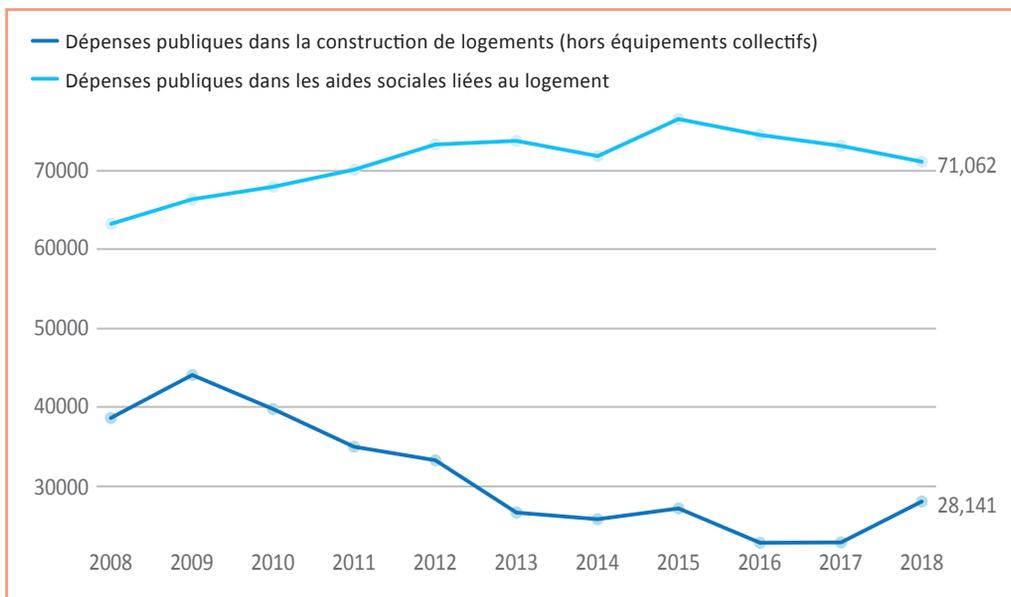


Chart : FEANTSA/Fondation Abbé Pierre

• Source : Eurostat (2020), Dépenses des administrations publiques par fonction (CFAP), gov-10a-epx.

Dans l'Union Européenne en 2017, **les dépenses publiques dans le logement représentaient 1,93 % du total des prestations de protection sociale**¹³ (les autres principaux types de dépenses étant famille/enfants, chômage, maladie/soins de santé, vieillesse/survie et exclusion sociale)¹⁴. Cela équivalait à 79,6 milliards d'euros, soit **155 euros par habitant et par an**. Les dépenses générales de protection sociale représentaient 26,8 % du PIB de l'UE en 2017, une augmentation de 1,9 point de pourcen-

tage au cours des 10 dernières années ; celles consacrées au logement représentaient 0,5 % du PIB de l'UE. Des variations importantes sont à noter selon les pays : certains ont vu augmenter conjointement leur part de dépenses liées au logement et à l'exclusion sociale¹⁵ (notamment en Lituanie et en Finlande), tandis que ces deux postes ont reculé dans les dépenses d'autres pays (notamment en Pologne, en Roumanie et à Malte).

TABLEAU 17

DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE PAR PRINCIPAUX TYPES DE DÉPENSES

(2017, EN % DU TOTAL DES PRESTATIONS).

Pays	Logement			Exclusion sociale	
	2017 (en %)	Montant par hab/an	Evolution 2007-2017	2017 (en %)	Evolution 2007-2017
Royaume-Uni	4,48	418,31 €	+1,8%	2,18	-38,1%
Irlande	3,53	312,28 €	+68,9%	0,75	-63,9%
Finlande	2,71	334,38 €	+179,4%	3,05	+31,5%
France	2,54	276,73 €	-4,9%	3,18	+15,2%
Hongrie	2,29	53,07 €	-44,6%	0,53	-17,2%
Danemark	2,18	340,97 €	+0,5%	5,31	+87,6%
Allemagne	1,97	219,91 €	-19,3%	1,03	+87,3%
UE (28)*	1,93	155,57 €	-4,0%	2,09	+8,3%
Chypre	1,93	81,53 €	-45,6%	7,14	+36,8%
Luxembourg	1,72	353,35 €	+120,5%	2,31	+8,5%
Pays-Bas	1,69	200,74 €	+17,4%	5,22	+23,4%
Suède	1,4	188,52 €	-15,7%	3,76	+80,8%
République Tchèque	1,22	39,91 €	+258,8%	1,14	+1,8%
Belgique	0,91	96,63 €	+59,6%	2,54	-15,1%
Malte	0,73	28,12 €	-43,4%	1,16	-44,0%
Lettonie	0,48	9,65 €	-57,5%	0,71	-27,6%
Espagne	0,44	25,47 €	-51,6%	0,98	-22,2%
Lituanie	0,44	9,57 €	+4300,0%	1,69	+38,5%
Estonie	0,43	12,14 €	+138,9%	0,52	-14,8%
Autriche	0,34	41,36 €	-33,3%	2,2	+60,6%
Slovaquie	0,29	8,05 €	+31,8%	1,42	-56,2%
Pologne	0,19	4,62 €	-61,2%	0,57	-41,8%
Slovénie	0,11	4,95 €	+57,1%	3,02	+29,6%
Croatie*	0,1	2,48 €	+11,1%	1,3	+11,1%
Italie	0,09	6,97 €	+28,6%	1,11	+65,7%
Roumanie*	0,09	1,23 €	-43,8%	0,98	-70,6%
Grèce	0,08	3,29 €	-78,9%	1,48	+722,2%
Portugal	0,01	0,47 €	0,0%	0,92	-24,0%
Bulgarie	0	0,03 €	-100,0%	1,23	-50,6%

*UE & Croatie : Evolution de 2008 à 2017.
EUROSTAT - SOCP (2020) [spr_exp_sum]

13

Les données les plus récentes en la matière dataient de 2017 au moment de la finalisation du présent rapport. Il s'agit ici de la protection sociale sous forme d'allocations afin d'aider les ménages à assumer les coûts du logement (les ménages bénéficiaires devant répondre à des critères de revenus) ; cela comprend également l'administration, la mise en œuvre et l'accompagnement de ces systèmes de protection sociale ; les allocations en nature, comme les paiements temporaires ou réguliers sur le long terme afin d'aider les locataires à payer le loyer, les paiements pour soulager les dépenses en logement des propriétaires-occupants (aide au prêt hypothécaire ou intérêts), et la fourniture de logements à bas coûts et de logement social.

14

Eurostat (2019), données ESSPROS sur la protection sociale, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>

15

Les dépenses liées aux aides contre l'exclusion sociale couvrent les aides qui ne sont pas comptabilisées dans les autres catégories comme par exemple les aides aux revenus, les aides à la réinsertion des personnes toxicomanes ou alcooliques, et d'autres aides diverses.

LE LOGEMENT EN TANT QUE BIEN PUBLIC ET LA LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME SONT DES PRIORITÉS POUR LES EUROPÉENS

L'enquête « Risks That Matter » effectuée en 2018 par l'OCDE montre qu'**un tiers (34 %) de la population de l'OCDE enquêtée réclament plus d'aides des gouvernements pour un meilleur accès au logement abordable**, et que **plus d'un tiers (38 %) considère que leur gouvernement devrait rendre le logement plus abordable, même si cela implique une augmentation des impôts**. Parmi les pays en première ligne, figurent l'Autriche, l'Allemagne, l'Irlande, la Finlande et les Pays-Bas. Comme nous l'avons

vu précédemment, c'est une préoccupation particulièrement partagée parmi les ménages les plus pauvres (3 premiers déciles de revenus) et également par l'ensemble des jeunes de 18 à 29 ans : 43 % des jeunes choisissent « plus de logement abordable » parmi les 3 principaux types d'aide dont ils ont le plus besoin de la part du gouvernement, et 42 % sont d'accord pour dire que le gouvernement devrait « rendre le logement plus abordable, même si cela signifie une augmentation des impôts ». 31 % sont même prêts à payer 2 % de plus de leur revenu en impôts pour améliorer l'accès au logement abordable (par rapport à 22 % des 30-54 ans et 18 % des 55-70 ans).

TABLEAU 18

DE QUELLE AIDE AURIEZ-VOUS LE PLUS BESOIN DE LA PART DU GOUVERNEMENT AFIN QUE VOUS ET VOTRE FAMILLE VOUS SENTIEZ PLUS EN SÉCURITÉ (FINANCIÈREMENT) ?¹⁶ (2018, EN % DU TOTAL DES RÉPONDANTS).

Pays	Plus de logements abordables (ie. logement social, aide aux locataires et aux accédants à la propriété...)
Autriche	49,74
Allemagne	42,46
Irlande	40,87
Finlande	40,11
Pays-Bas	38,27
Danemark	37,14
Moyenne OCDE	34,15
Pologne	33,95
Slovénie	33,42
Portugal	33,39
Estonie	33,36
Belgique	31,25
France	27,28
Lituanie	24,60
Grèce	22,44
Italie	21,17

16

En plus de « plus de logements abordables », les autres réponses possibles étaient : « un meilleur accès aux financements pour démarrer une entreprise ; un transfert garanti suffisant pour couvrir mes besoins de première nécessité (par ex. le paiement d'un revenu minimum) ; une meilleure éducation de mes enfants afin qu'ils aient les compétences adéquates pour le futur ; de meilleures aides à la formation et à la recherche d'emploi ; une meilleure couverture santé ; une meilleure retraite ; une meilleure sûreté publique ; pas besoin d'aide supplémentaire ».

Source : OCDE (2019), *Risks That Matter*.

TABLEAU 19

D'ACCORD POUR QUE LES GOUVERNEMENTS RENDENT LE LOGEMENT PLUS ABORDABLE MÊME SI CELA SIGNIFIE UNE AUGMENTATION DES IMPÔTS (2018, EN % DU TOTAL DES RÉPONDANTS).

Pays	D'accord pour que les gouvernements rendent le logement plus abordable (même si = augmentation des impôts)
Irlande	51,69
Finlande	46,28
Pays-Bas	46,26
Allemagne	42,32
Autriche	41,02
Pologne	39,09
Moyenne OCDE	37,71
Danemark	36,15
Portugal	34,51
Belgique	33,80
Estonie	31,00
Italie	29,35
Lituanie	26,93
Slovénie	24,57
France	23,99
Grèce	23,63

Source : OCDE (2019), *Risks That Matter*

17

<http://www.home-eu.org/>

18

Enquête dans 8 pays (France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède et Espagne) de Mars à Décembre 2017 (5 631 répondants).

19

Owen T. (2019), *Homelessness as Unfairness. European Citizens and Homelessness - Results from the HOME-EU citizen survey.*

20

OMS (2019), *Healthy, prosperous lives for all: the EU Health Equity Status Report*, pp. 68-80.

Les premiers résultats du projet Home_EU¹⁷ ont permis de collecter des données sur l'attitude des citoyens européens vis-à-vis des politiques de lutte contre le sans-abrisme et du modèle du Logement d'abord¹⁸. 76 % des 5 631 répondants dans les 8 pays enquêtés estiment que **les dépenses publiques pour la lutte contre le sans-abrisme sont insuffisantes et que les gouvernements devraient investir plus dans cette lutte** (contre 14 % qui estiment qu'elles sont suffisantes et 2 % qui estiment qu'elles sont excessives). 31 % des personnes enquêtées sont prêtes à payer

plus de taxes afin de contribuer à la réduction du sans-abrisme¹⁹.

Enfin, selon un rapport de 2019 de l'Organisation Mondiale de la Santé²⁰, **augmenter les dépenses publiques du logement de 1 % permettrait de réduire les inégalités de santé de 2 %** ; il s'agit de l'impact le plus important parmi les 8 interventions gouvernementales clé : **l'investissement dans l'accès au logement pour tous et toutes a plus d'impact dans la réduction des inégalités de santé que l'investissement dans la protection sociale ou dans la santé elle-même.**

QUATRE ZOOMS NATIONAUX SUR LE MAL-LOGEMENT

Les profils des quatre pays européens qui suivent complètent en partie les précédents zooms publiés dans les éditions antérieures de ce rapport²¹. Ils permettent une approche plus localisée et contextualisée du mal-logement, en réunissant des données Eurostat EU-SILC et des données externes collectées avec l'aide des organisations membres de la FEANTSA.

Les 4 pays présentés sont :

21

Voir les quatre premières éditions du Regard sur le Mal-Logement en Europe par la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre, disponibles sur : <https://www.feantsa.org/fr/report/2019/04/01/the-fourth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2019?hcParent=27>

La Grèce

L'Espagne

Le Danemark

La Roumanie

Indicateurs du mal-logement - Union Européenne, 2018 (en %)

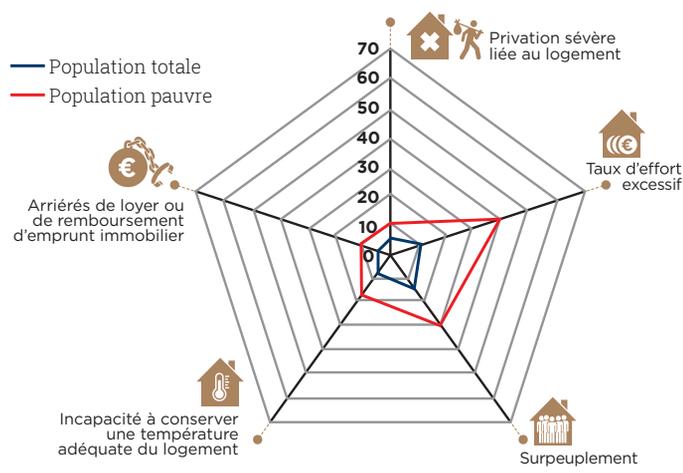




Photo : Mauro Striano | Tentes sur le Canal St Martin – Paris, France

GRÈCE

Données récentes
sur le sans-abrisme

Il n'existe pas de stratégie coordonnée au niveau national pour collecter les données sur le sans-abrisme en Grèce.

Une enquête pilote de mai 2018 menée par le Ministère du Travail, de l'Assurance Sociale et de la Solidarité (en partenariat avec l'Université Panthéon) a décompté 1 645 personnes sans abri sur une nuit dans 7 municipalités grecques (Athènes, Pirée, Thessalonique, Nea Ionia, Heraklion, Trikala, Ioannina). Une enquête menée entre mars 2015 et mars 2016 par le Centre d'Accueil et de Solidarité pour les personnes sans-abri de la ville d'Athènes (KYADA) avait constaté que 47 % des 451 personnes sans abri interrogées évoquaient la perte de leur emploi comme cause principale de leur situation, et 71 % sont devenues sans abri durant les 5 années précédant l'enquête à cause des conséquences de la crise financière²². Une autre recherche publiée en 2015 avait estimé 17 720 personnes sans abri vivant à la rue et 500 000 personnes sans domicile selon la typologie ETHOS dans la région de l'Attique²³.

3 774 mineurs non-accompagnés vivaient en Grèce en mars 2019. Parmi eux, 1842 vivaient en hébergement temporaire ou de long terme (foyers, hôtels, zones sûres dédiées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile) et 1 932 vivaient hors des hébergements temporaires ou de long terme (en hotspots, en habitat informel, en détention, à la rue). 605 étaient déclarés sans abri à la rue, soit 16 % du total (chiffres qui ne prennent pas en compte les nombreux mineurs non-accompagnés en situation irrégulière)²⁴.

L'augmentation rapide du sans-abrisme en Grèce est une estimation empirique partagée par toutes les organisations membres de la

Population totale au 1^{er} janvier 2018 :

10 741 165 personnes

PIB/habitant en 2018 (Parité de Pouvoir d'Achat

– Indice : UE 28 = 100) : 68

Nombre connu de personnes sans-domicile :

inconnu

Pourcentage de ménages pauvres : 18,5 %

Sources : Eurostat / EUSILC 2018 & FEANTSA

FEANTSA : il s'agit du résultat d'une crise financière, économique et sociale sans précédent dans le pays. L'explosion du chômage et la chute des niveaux de revenus ont engendré une vulnérabilité exacerbée face à la privation de domicile et au mal-logement, les ménages n'étant plus en capacité financière de garder leur logement. Les mesures d'austérité drastiques ont eu un impact majeur sur la capacité des services d'aide et de solidarité, alors que la demande augmentait dans le même temps. Une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme a été annoncée par le gouvernement grec en juin 2018, mais la Grèce étant encore sous surveillance européenne renforcée (et ce jusqu'en 2060 - après être sortie en 2018 de la tutelle des multiples mémorandums d'ajustement depuis la crise financière), les fonds adéquats n'ont pas pu être investis pour sa mise en œuvre.

Contexte des marchés
du logement en Grèce

En Grèce en 2018, 73,5 % des ménages étaient propriétaires de leur logement (14,2 % de ménages accédant à la propriété, 59,3 % de ménages propriétaires de plein droit) et 26,5 % étaient locataires (21,3 % au prix du marché et 5,2 % à prix réduit ou gratuit). En dix ans (entre 2008 et 2018), la proportion de propriétaires a

22

https://www.affodioikisi.gr/mediafiles/2016/05/Street-work-presentation-final_26_5_2016.ppt

23

<http://ineobservatory.gr/publication/kinoniki-episfalia-ke-ellipsi-stegis-stin-athina-diadromes-apoklismou-ke-entaxis/>

24

National Centre for Social Solidarity (EKKA), 2019. http://www.ekka.org.gr/images/EKKA-Dashboard_31-3-2019.pdf

25

Eurostat, 2018.

26

La financiarisation du logement désigne la transformation d'un patrimoine tangible, le logement, en actifs financiers négociables sur les marchés mondiaux (Dewilde, 2018). Voir également <https://newint.org/features/2019/06/19/unitednations-leilanifarha-housing>.

27

La marchandisation du logement désigne le processus selon lequel la valeur économique prend l'ascendant sur la valeur d'utilité du logement : « les lieux de vie sont distribués sur critère de solvabilité et fournis à la condition que cela génère un profit. Mais la solvabilité est inégalitaire, alors que le besoin d'un lieu de vie est universel ». Madden & Marcuse (2016), *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*, p. 51.

28

<https://thepressproject.gr/erotisi-45-bouleuton-tou-surizagias-metra-kata-tou-airbnb/>

29

AirDNA, https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/04/12/athenes-se-airbnbise-les-habitants-se-revoltent_5449229_3234.html

30

Ibid.

31

<https://medium.com/athenslivegr/the-rent-is-top-damn-high-69e22e0daa8>

32

EU-SILC (2020) [ilc_mdes06].

33

Fiche pays Grèce / FEANTSA et <http://www.eauction.gr/>.

chuté de 3,2 points de pourcentage au profit de celle des locataires qui a augmenté de 3,2 points²⁵.

Après des années de profonde récession et par conséquent de chute des prix immobiliers (-40 % entre 2008 et 2018), les politiques d'austérité, la déconnexion entre coûts du logement et niveaux de revenus en chute libre, ainsi que la financiarisation²⁶ et marchandisation²⁷ du logement ont des conséquences évidentes : la totalité des indicateurs du mal-logement sont toujours dans le rouge en 2018. 90,7 % des ménages pauvres dépendent plus de 40 % de leurs revenus dans leur logement. Dans les zones attractives et touristiques, les conséquences néfastes de la prolifération des locations courte-durée de type Airbnb se font sentir²⁸ : les loyers sont devenus hors de prix pour les habitants, contraints de trouver des logements moins chers en périphérie ou de trouver des arrangements de cohabitation²⁹. Les recettes des locations de courte durée ont augmenté de 105 % en 2018 dans l'ensemble du pays, où plus de la moitié de l'ensemble des contrats de location sont désormais des locations à court terme³⁰. Les loyers ont augmenté dans l'ensemble du pays de 6,9 % en moyenne entre 2007 et 2019. Selon une investigation menée sur plus de 17 000 logements proposés à la location sur l'une des plus grandes plateformes immobilières de Grèce, un ménage gagnant le salaire minimum est dans l'incapacité financière de louer un appartement de deux chambres construit avant 2004 dans la région de l'Attique. Seulement 11 annonces abordables – jusqu'à 212€/mois, équivalent à 33,3 % du salaire minimum - pour des appartements comprenant une chambre ont été comptabilisés (dont 2 apparaissaient également sur une plateforme de location de courte-durée, pour 40€ et 22€ par jour)³¹. Selon Eurostat, en Grèce, 29 % de la population vit dans un logement surpeuplé et 41 % des ménages pauvres sont dans l'incapacité

financière de maintenir une température adéquate de leur logement.

La part de ménages en arriérés de loyer/d'emprunt immobilier a doublé en dix ans, entre 2008 et 2018³². Depuis novembre 2017, une plateforme en ligne a été mise en place pour que les banques vendent aux enchères les résidences principales des propriétaires endettés (auparavant, ces ventes se tenaient publiquement dans des tribunaux civils, mais étaient très souvent empêchées par des activistes). A l'été 2018, 125 ventes aux enchères électroniques de logements étaient comptabilisées chaque jour en Grèce³³.

Depuis janvier 2019, une allocation logement a été mise en œuvre pour les locataires afin de les aider à payer leur loyer. Le montant standard de l'allocation a été fixé à 70€/mois pour une personne seule (+35€ pour chaque personne supplémentaire dans le foyer, adulte ou enfant), le montant total ne pouvant excéder 210€/mois. Les personnes seules éligibles doivent avoir des revenus annuels n'excédant pas les 7 000€ (+3 500€ par personne supplémentaire dans le foyer, adulte ou enfant). L'allocation est réservée aux personnes résidant légalement en Grèce depuis plus de 5 ans, ce qui exclut les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale arrivés après 2015. Par ailleurs, en avril 2019, au vu de la persistance massive du phénomène de surendettement des ménages (risquant d'être expulsés de leur résidence principale), un nouveau cadre légal pour la protection des résidences principales contre les saisies immobilières a été introduit³⁴.

Entre novembre 2015 et mars 2019, 57 583 demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale ont bénéficié des programmes successifs d'hébergement, financés par l'Union Européenne et supervisés par l'UNHCR (RSER puis ESTIA)³⁵.

● Chiffres clés du mal-logement et évolutions entre 2008 et 2018³⁶

Population générale			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif	Total : 39,5 % Pauvres : 90,7 %	Total : +77,9 % Pauvres : +38,3 %	Total : +7 % Pauvres : -2,6 %
Coûts totaux des logements (€ PPA/mois)	Total : 558 € Pauvres : 501,7 €	Total : +2,5 % Pauvres : +9,3 %	Total : +12,3 % Pauvres : +13,6 %
Arriérés de loyer/emprunt immobilier	Total : 11,2 % Pauvres : 19,7 %	Total : +103,6 % Pauvres : +56,3 %	Total : -24,8 % Pauvres : -21,5 %
Surpeuplement	Total : 29,2 % Pauvres : 44,2 %	Total : +9,4 % Pauvres : +25,6 %	Total : +7 % Pauvres : +5,2 %
Privation sévère liée au logement	Total : 5,9 % Pauvres : 12,1 %	Total : -27,2 % Pauvres : -11 %	Total : -15,7 % Pauvres : +2,5 %
Incapacité à maintenir une température adéquate du logement	Total : +22,7 % Pauvres : 41,21 %	Total : +47,4 % Pauvres : +37,8 %	Total : -23,1 % Pauvres : -14,9 %
Ressortissants de pays hors UE28			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif	Total : 76,1 %	Total : +28,1 %	Total : +2,3 %
Surpeuplement	Total : 55,8 %	Total : -7 %	Total : +8,8 %
Enfants de moins de 18 ans			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Logement froid	Total : 11,8 % Pauvres : 18,8 %	Total : -30,6 % Pauvres : -29,6 %	Total : -15,1 % Pauvres : -14,9 %
Surpeuplement	Total : 40 % Pauvres : 55,8 %	Total : +30,7 % Pauvres : +28,6 %	Total : +21,6 % Pauvres : +14,6 %
Personnes ayant une limitation d'activité / un handicap physique			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif	Total : 34,5 % Jeunes (16-29 ans) : 48,8 %	Total : +100,6 % Jeunes (16-29 ans) : +99,2 %	Total : +3,9 % Jeunes (16-29 ans) : -21,2 %
Privation sévère liée au logement	Total : 5,4 % Jeunes (16-29 ans) : 19,7 %	Total : -34,9 % Jeunes (16-29 ans) : -33,7 %	Total : -38,6 % Jeunes (16-29 ans) : -51,6 %

34

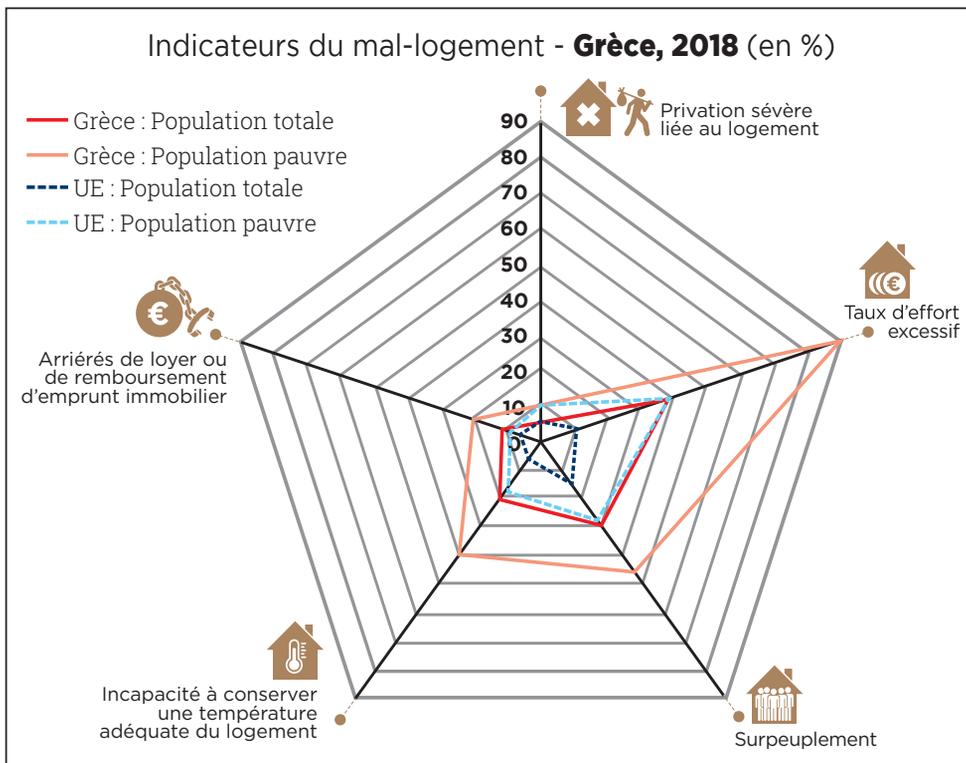
ESPN Grèce (2019). Également à noter que depuis Février 2017, la Grèce a mis en œuvre pour la première fois au niveau national un revenu minimum, le Revenu Social de Solidarité (SSI), qui cible les personnes en situation d'extrême pauvreté ; les personnes sans domicile y sont éligibles (à condition d'être un résident légal et permanent, de répondre à des critères de revenus et d'être enregistré auprès des services sociaux municipaux / de fréquenter les accueils de jour).

35

<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/68924>

36

Les indicateurs surlignés en jaune sont ceux pour lesquels une aggravation de la situation est observée.



ESPAGNE

37

Voir Sales A. (2015), "How Many Homeless People Live in Spain? Incomplete Sources and Impossible Predictions", *European Journal of Homelessness* Vol. 9, No. 2, December 2015 <http://www.feantsa-research.org/download/salesejh2-2015article96043744236334400007.pdf>

38

https://www.ine.es/dynqs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254735176817&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

39

Estimation effectuée en ajoutant 6 000 à 10 000 personnes sans abri à la rue, estimées par Caritas, aux 22 938 personnes décomptées en 2012 par l'Institut National Espagnol des Statistiques.

40

<https://www.sjdservicessociales-bcn.org/es/refugiados-personas-sin-hogar-complejidad-del-acceso-vivienda-solicitantes-proteccion-internacional>

41

https://img.arrelsfundacio.org/wp-content/uploads/2019/11/2019_Diagnosi_XAPSLI.pdf

42

Voir Fiche Pays FEANTSA Espagne. <https://www.feantsa.org/en/resources/resources-database?search=&theme=&type=Country+profile&year=>

43

Ibid.

44

http://opendata.euskadi.eus/catalogo/contenidos/noticia/2018_10_23_49371/es_49371/49371.html

45

Voir Fiche Pays FEANTSA Espagne, op. cit.

Données récentes sur le sans-abrisme

La collecte de données officielles sur le sans-abrisme en Espagne est effectuée par l'Institut National Espagnol des Statistiques (INE) ; elle est irrégulière (deux enquêtes en 2005 et 2012) et comporte de nombreux biais méthodologiques³⁷. Selon l'enquête de 2012³⁸, 22 938 personnes sans domicile avaient utilisé les hébergements et accueils d'urgence en 2012 (dans les municipalités de plus de 20 000 habitants). 54,2 % étaient ressortissants espagnols, 45,8 % étaient ressortissants étrangers. 57,8 % des ressortissants étrangers sans domicile vivaient en Espagne depuis plus de 5 ans. 56,6 % des ressortissants étrangers sans domicile étaient originaires d'Afrique, 22,3 % d'Europe et 15,2 % d'Amérique. Les organisations du secteur estiment entre 23 000 et 35 000 le nombre de personnes sans domicile en Espagne³⁹.

En 2018, l'INE a conduit une enquête sur les services d'aide aux personnes sans domicile : 18 001 personnes fréquentaient en moyenne chaque jour les services d'hébergement et d'accueil de jour (augmentation de 9,5 % par rapport à 2016), dont 39,5 % d'immigrants/demandeurs d'asile, 25 % de femmes, 15,5 % de personnes ayant des problèmes de santé mentale, 19,8 % de personnes ayant des problèmes d'addictions (non liées à l'alcool). De nombreuses personnes déboutées du droit d'asile deviennent sans domicile en Espagne⁴⁰.

Des recensements réguliers sur une nuit dans les grandes villes espagnoles permettent de décrire les évolutions de la privation de domicile dans les centres urbains. A Barcelone, 3 696 personnes sans domicile ont été recensées sur une nuit en 2019⁴¹ (dont 1 027 personnes sans-abri à la rue, 498 dans des bidonvilles et 2 171 dans les centres d'hébergement), une augmentation de

Population totale au 1^{er} janvier 2018 :
46 658 447 personnes

PIB/habitant en 2018 (Parité de Pouvoir d'Achat – Indice : UE 28 = 100) : 91

Nombre connu de personnes sans-domicile : estimé entre 23 000 et 35 000

Pourcentage de ménages pauvres : 21,5 %

Sources : Eurostat / EUSILC 2018 & FEANTSA

83 % par rapport à 2008. 18 % des personnes sans domicile ont entre 18 et 30 ans. A Madrid, sur une nuit en décembre 2018, 650 personnes sans-abri étaient recensées à la rue, soit une augmentation de 25 % par rapport à 2016. 61 % étaient de nationalité étrangère, majoritairement roumaine⁴². A Carthagène, le recensement de 2018 a décompté 578 personnes sans domicile (23 personnes sans-abri à la rue, 213 personnes en hébergement d'urgence ou temporaire et 342 personnes en logement précaire ou inadéquat)⁴³. Dans le Pays Basque, un recensement a été organisé dans 26 municipalités en 2018⁴⁴ : 435 personnes sans-abri à la rue ont été décomptées. Des recensements sont également menés en Galice et à Majorque.⁴⁵

Dans le cadre de l'enquête Home_EU, 12,6 % des répondants en Espagne avaient vécu un épisode de sans-abrisme au moins une fois dans leur vie (contre 6,2 % en Suède, 5,4 % en Italie, 4,6 % au Portugal, 4,5 % aux Pays-Bas, 3,1 % en Pologne, 1,9 % en France, 1,7 % en Irlande).

Contexte des marchés du logement en Espagne

En Espagne en 2018, 76,3 % de la population était propriétaire de son logement (29,4 % de ménages accédant à la propriété, 46,9 % de ménages propriétaires de plein droit) et 23,7 % était locataire

46

Eurostat, 2018.

47<https://medium.com/rbdh/la-marchandisation-du-logement-en-espagne-c388f4cfc6c>**48**https://www.eldiario.es/economia/Blackstone-controla-viviendas-alquiler-socimis_0_901160622.html**49**<https://www.elindependiente.com/economia/2018/05/16/las-vpo-que-blackstone-compro-en-madrid-por-200-millones-valen-mas-de-mil/>**50**https://elpais.com/economia/2019/08/01/actualidad/1564652435_118589.html**51**https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/03/26/en-espagne-la-fievre-immobiliere-fait-craindre-une-nouvelle-bulle_5441380_3234.html**52**<https://www.lesechos.fr/monde/europe/grisee-par-la-reprise-lespagne-craint-une-nouvelle-bulle-immobiliere-996111>**53**OCDE (2020), Prix du logement (indicateur). doi. 10.1787/810c5baa-fr <https://data.oecd.org/fr/price/prix-du-logement.htm>**54**https://www.elconfidencial.com/vivienda/2019-10-07/desahucios-alquiler-lau-ejecuciones-hipotecarias_2271672/**55**

Voir Fiche EPSN Espagne (2019).

(15,3 % au prix du marché et 8,4 % à prix réduit ou gratuit). En dix ans (entre 2008 et 2018), la proportion de propriétaires a chuté de 3,9 points de pourcentage au profit de la proportion de locataires qui a augmenté de 3,9 points⁴⁶.

Comme en Grèce et dans d'autres pays ayant démesurément souffert des conséquences de la crise financière, l'écroulement du secteur bancaire et immobilier a entraîné en Espagne une explosion du nombre de personnes se retrouvant dans l'incapacité de payer leur crédit hypothécaire ou leur loyer. Le taux de chômage en Espagne est passé de 11,3 % en 2008 à 26,1 % en 2013, pour ensuite redescendre à 15,3 % en 2018.

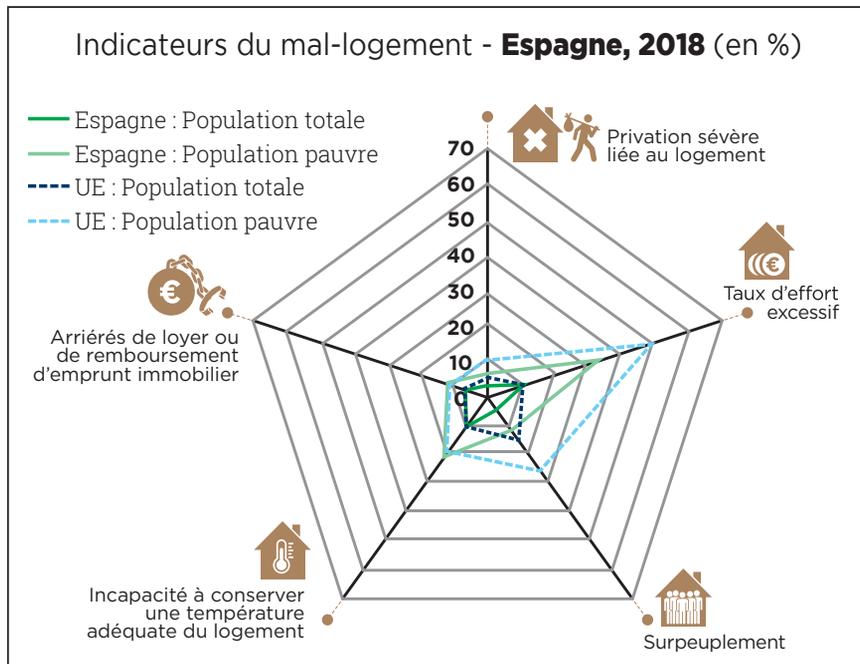
Tout comme en Grèce, la marchandisation et la « touristification » du logement en Espagne ont été prégnantes cette dernière décennie⁴⁷. Le « fonds vautour » américain Blackstone est devenu, en 2019, le premier bailleur du pays, avec environ 30 000 logements à louer (représentant une valeur de marché de 5 643 millions d'euros) via les Sociétés d'Investissement Immobilier Cotées (destinées aux investissements immobiliers et bénéficiant d'une exonération fiscale, créées pour absorber une partie de l'immense stock immobilier d'après crise⁴⁸). Entre 2013 et 2017, l'une des filiales de Blackstone, Fidere, a par exemple fait augmenter la valeur de marché de ses investissements immobiliers de 400 %⁴⁹. Même si le marché locatif espagnol est principalement composé de petits propriétaires, l'accumulation de dizaines de milliers de logements par les fonds vautour leur permet d'avoir une influence sur les prix du marché. Certains indicateurs tels que l'augmentation des loyers de 50 % entre 2014 et 2019 selon la Banque d'Espagne⁵⁰ et l'augmentation de 30 % des prix immobiliers à Madrid entre 2016 et 2018⁵¹ (tout comme à Barcelone, Palma de Majorque, Alicante, Malaga) inquiètent sur le probable retour d'une bulle immobilière⁵². Sur l'ensemble

du pays, l'indice de prix des loyers (2015 = 100) est passé de 95,7 en 2008 à 103,2 en 2018, tandis que l'indice du ratio prix-revenu est passé de 144,1 au plus fort de la bulle immobilière en 2008 pour chuter jusqu'à 100 en 2015 et remonter à 109,1 en 2018⁵³. Entre janvier et août 2019, environ 100 expulsions de logement par jour auraient eu lieu en Espagne en raison de non-paiement de loyers et 42 par jour pour non-paiement de crédit hypothécaire⁵⁴.

Aucune augmentation de la part des logements sociaux dans le stock global de logements n'est observée. Les minima sociaux ont été récemment diminués via des coupes budgétaires, et l'accès au logement ne fait pas l'objet d'une aide spécifique. Les autorités locales peuvent allouer des aides au logement, qui en général n'excèdent pas 10€/mois. Plusieurs politiques et programmes ont été mis en place en Espagne pour contrer les conséquences de la crise financière sur l'accès au logement : en 2013, un fonds pour le logement social a été créé pour aider les personnes les plus vulnérables privées de leur logement à cause d'une expulsion ; les personnes expulsées pouvant rester dans le logement en échange du paiement d'un loyer ou en échange de la propriété du logement (sans intérêts/coûts supplémentaires). Un plan logement pour 2018-2021 a été lancé, avec des initiatives envisagées sur une aide au paiement du loyer et une aide au logement spécifique pour les jeunes⁵⁵.

● Chiffres clés du mal-logement et évolutions entre 2008 et 2018

Population générale			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif	Total : 8,9 % Pauvres : 32,9 %	Total : -5,3 % Pauvres : +2,5 %	Total : -13,6 % Pauvres : -14,1 %
Coûts totaux des logements (€ PPA/mois)	Total : 347,2 € Pauvres : 340,3 €	Total : -0,7 % Pauvres : -0,2 %	Total : -3,9 % Pauvres : +2,1 %
Arriérés de loyer/ emprunt immobilier	Total : 4,4 % Pauvres : 11,6 %	Total : -2,2 % Pauvres : +41,5 %	Total : -31,3 % Pauvres : -22,1 %
Surpeuplement	Total : 4,7 % Pauvres : 11,3 %	Total : -16,1 % Pauvres : +0,9 %	Total : -9,6 % Pauvres : +2,7 %
Privation sévère liée au logement	Total : 1,5 % Pauvres : 4,9 %	Total : -6,3 % Pauvres : +44,1 %	Total : -16,7 % Pauvres : +11,4 %
Incapacité à maintenir une température adéquate du logement	Total : 9,1 % Pauvres : 20,8 %	Total : +54,2 % Pauvres : +58,8 %	Total : +13,8 % Pauvres : +33,3 %
Ressortissants de pays hors UE28			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif	Total : 36,1 %	Total : -6,7 %	Total : -5,7 %
Surpeuplement	Total : 19,4 %	Total : +12,8 %	Total : +19,8 %
Enfants de moins de 18 ans			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Logement froid	Total : 17,4 % Pauvres : 25,3 %	Total : +4,2 % Pauvres : +17,1 %	Total : -2,2 % Pauvres : +12,4 %
Surpeuplement	Total : 6,4 % Pauvres : 14,1 %	Total : -28,9 % Pauvres : -21,7 %	Total : -9,9 % Pauvres : +0,7 %
Personnes ayant une limitation d'activité / un handicap physique			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif	Total : 7,8 % Jeunes (16-29 ans) : 16,2 %	Total : +13 % Jeunes (16-29 ans) : -14,7 %	Total : -7,1 % Jeunes (16-29 ans) : +8 %
Privation sévère liée au logement	Total : 1,8 % Jeunes (16-29 ans) : 4,9 %	Total : +20 % Jeunes (16-29 ans) : +48,5 %	Total : +28,6 % Jeunes (16-29 ans) : -30 %



DANEMARK

Données récentes sur le sans-abrisme

Le recensement des personnes sans domicile est effectué tous les deux ans au niveau national depuis 2007 : il s'agit d'une des rares méthodologies de recensement national des personnes sans domicile exhaustive et régulière en Europe. C'est un recensement sur une semaine et qui comprend toutes les catégories ETHOS⁵⁶. En 2017, 6 635 personnes étaient comptées sans domicile, une augmentation de 33 % depuis 2009. L'augmentation a été de 50 % parmi les jeunes et de 40 % parmi les personnes âgées⁵⁷. Le nombre de personnes sans-abri à la rue a également augmenté, de 506 à 648 personnes (+28 % entre 2009 et 2017). Parmi les 438 personnes migrantes estimées sans domicile au Danemark en 2017, 68 % étaient originaires d'autres pays d'Europe (de l'Est et du Centre) et 17 % étaient originaires d'un pays d'Afrique. 1 personne sans domicile sur 3 vivait dans un hébergement temporaire et 1 sur 3 vivait temporairement avec des proches. 1 sur 10 était sans abri à la rue. 5 % vivaient dans un abri d'urgence. Selon ces mêmes données, 53 % des personnes sans domicile déclaraient avoir des problèmes de santé mentale et 22 % déclaraient avoir des problèmes de santé physique⁵⁸. 46 % des personnes sans domicile recensées étaient dans cette situation depuis plus d'un an, et 1 sur 4 depuis plus de 2 ans.

Contexte des marchés du logement en Danemark

Au Danemark en 2018, 60,5 % de la population était propriétaire de son logement (46,5 % de ménages accédant à la propriété, 14 % de ménages propriétaires de plein droit) et 39,5 % était locataire (39,4 % au prix du marché et 0,1 % à prix réduit ou gratuit). En dix ans (entre 2008

Population totale au 1^{er} janvier 2018 :
5 781 590 personnes

PIB/habitant en 2017 (Parité de Pouvoir d'Achat – Indice : UE 28 = 100) : 128

Nombre connu de personnes sans-domicile : 6 635 estimées sans domicile sur l'année 2017

Pourcentage de ménages pauvres : 12,7 %

Sources : Eurostat / EUSILC 2018 & FEANTSA

et 2018), la proportion de propriétaires a chuté de 6 points de pourcentage tandis que celle des locataires a augmenté de 6 points⁵⁹.

Le logement social au Danemark est universaliste : il s'adresse à l'ensemble de la population, sans critère d'éligibilité. C'est un secteur qui endosse la responsabilité sociale des municipalités : ces dernières paient 10 % des coûts de construction en échange de la possibilité d'allouer des logements sociaux aux personnes en besoin immédiat de logement (par exemple les personnes réfugiées). Les municipalités peuvent attribuer jusqu'à 25 % des logements sociaux aux locataires qu'elles désignent, et jusqu'à 100 % lors d'un accord entre municipalité et association de logement. Le principe du « loyer équilibré » (« *balanced rent* ») rattache le calcul du montant du loyer aux coûts de construction et d'entretien du logement concerné. Les loyers des logements sociaux neufs sont par exemple bien plus élevés (et à un niveau presque équivalent à ceux du marché locatif privé neuf) que ceux des logements sociaux construits dans les années 1960, en raison des coûts actuels très élevés de construction et de foncier (en particulier dans et autour des zones urbaines)⁶⁰. En mars 2018, le gouvernement danois a adopté un plan « un Danemark sans sociétés parallèles : pas de ghettos en 2030 » qui s'est traduit par un ensemble

56

Typologie Européenne de l'Exclusion liée au Logement, développée par la FEANTSA, disponible sur : <https://www.feantsa.org/fr/resource/toolkit/2012/07/12/ethos-typologie-europeenne-de-l-exclusion-liee-au-logement>

57

Fiche Pays Danemark ESPN.

58

National Report Denmark ESPN 2019 / Benjaminsen, 2017.

59

Eurostat, 2018.

60

Pour en savoir plus sur le logement social au Danemark : Skovgaard Nielsen R. & Deichmann Haagerup C. (2017), « The Danish social housing sector: recent changes and future challenges », *Critical Housing Analysis Vol.4 - Issue 1 - 142-149*, disponible sur : www.housing-critical.com/http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2017.41.333

de lois et une politique du logement particulièrement strictes et stigmatisantes : dans des zones qualifiées de « ghettos » - si 50% des résidents sont immigrants et répondent à certains critères de revenu, d'emploi, d'éducation ou de condamnation pénale -, les logements sociaux sont démolis, réaménagés ou transférés à des propriétaires privés. Dans le cadre de cette politique, selon certains rapports, le nombre de personnes risquant d'être expulsées de leur domicile pourrait être supérieur à 11 000 personnes.

L'indice de prix des loyers est passé de 84,4 en 2008 à 104,2 en 2018, tandis que l'indice du ratio prix-revenus est passé de 122,2 à 100 en 2015 et 104,8 en 2018. De manière générale, les revenus des Danois ont plutôt suivi l'augmentation des prix du logement. En revanche, 70 % des ménages pauvres sont en taux d'effort excessif au Danemark, l'une des proportions les plus importantes comparée aux autres pays membres de l'Union Européenne, et qui a augmenté entre 2008 et 2018 (+14,8 %).

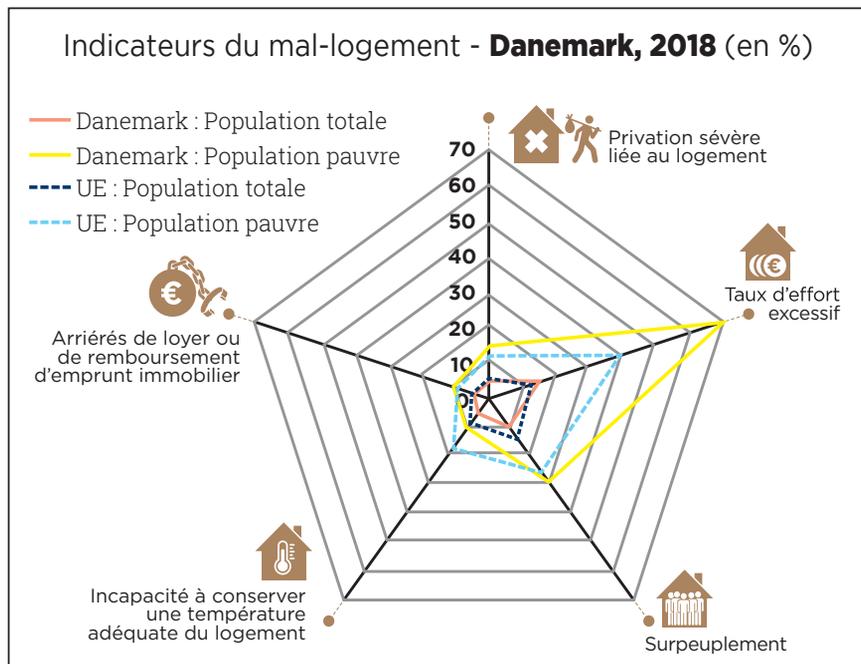
L'augmentation modeste des prix des logements à l'échelle nationale cache des hausses rapides à Copenhague et Aarhus. Au niveau national,

presque un ménage pauvre sur dix est en arriérés de loyer/d'emprunt immobilier, part qui a augmenté de 127 % entre 2008 et 2018. Depuis janvier 2018, la réglementation financière a été durcie afin de réduire l'accès aux prêts risqués pour les ménages fortement endettés par rapport à leurs revenus. Le surpeuplement dans le logement et la privation sévère liée au logement ont fortement augmenté au Danemark sur les dix dernières années, en particulier pour les ménages pauvres, dont 30 % vivent dans un logement surpeuplé et 12 % sont en situation de privation sévère.

Un projet de loi visant à éviter l'acquisition de logements par des fonds de capital-investissement étrangers a été proposé en 2019, suite à l'acquisition controversée par Blackstone de la plateforme immobilière 360 North (qui représentait 2 800 logements). A savoir que le Danemark est l'un des rares Etats membres de l'Union Européenne possédant une loi interdisant aux étrangers d'acquérir une résidence secondaire sans prouver un lien avec le pays et demander une autorisation délivrée par le ministère de la Justice danois.

● Chiffres clés du mal-logement et évolutions entre 2008 et 2018

Population générale			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif	Total : 14,7 % Pauvres : 69,7 %	Total : -14 % Pauvres : -14,8 %	Total : -17,9 % Pauvres : -7,3 %
Coûts totaux des logements (€ PPA/mois)	Total : 706,9 € Pauvres : 630,7 €	Total : -0,3 % Pauvres : +30,5 %	Total : -3,6 % Pauvres : +9,9 %
Arriérés de loyer/emprunt immobilier	Total : 2,9 % Pauvres : 9,1 %	Total : +163,6 % Pauvres : +127,5 %	Total : -9,4 % Pauvres : -5,2 %
Surpeuplement	Total : 9,2 % Pauvres : 30 %	Total : +26 % Pauvres : +33,3 %	Total : +16,5 % Pauvres : +11,5 %
Privation sévère liée au logement	Total : 3,2 % Pauvres : 12,4 %	Total : +190,9 % Pauvres : +163,8 %	Total : +39,1 % Pauvres : +47,6 %
Incapacité à maintenir une température adéquate du logement	Total : 3 % Pauvres : 7,8 %	Total : +76,5 % Pauvres : +30 %	Total : -21,1 % Pauvres : -23,5 %
Ressortissants de pays hors UE28			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif	Total : 22,6 %	Total : -33,3 %	Total : -43,8 %
Surpeuplement	Total : 20,3 %	Total : -30,5 %	Total : -19,1 %
Enfants de moins de 18 ans			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Logement froid	Total : 19,4 % Pauvres : 31,1 %	Total : +81,3 % Pauvres : +101,9 %	Total : -8,1 % Pauvres : +3,3 %
Surpeuplement	Total : 9,9 % Pauvres : 30,3 %	Total : -8,3 % Pauvres : -3,2 %	Total : -10 % Pauvres : +1,7 %
Personnes ayant une limitation d'activité / un handicap physique			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif	Total : 21,9 % Jeunes (16-29 ans) : 51,2 %	Total : -9,5 % Jeunes (16-29 ans) : +51,5 %	Total : +6,3 % Jeunes (16-29 ans) : +103,2 %
Privation sévère liée au logement	Total : 3 % Jeunes (16-29 ans) : 9 %	Total : +25 % Jeunes (16-29 ans) : +109,3 %	Total : +30,4 % Jeunes (16-29 ans) : +52,5 %



ROUMANIE

Données récentes sur le sans-abrisme

Il n'existe pas de données nationales officielles sur la privation de domicile en Roumanie. Les rares données disponibles remontent à 2008-2009, années durant lesquelles le Samu Social et Médecins sans Frontières ont mené une étude qui comptait 15 000 personnes sans abri à la rue dans l'ensemble du pays, dont environ 5 000 à Bucarest. Un recensement de 2011 a estimé à 165 000 le nombre de personnes vivant dans des logements non-conventionnels (c'est à dire des campements informels ou des institutions). Une étude de Save the Children Romania menée en 2014 a identifié 1 113 enfants et jeunes de moins de 35 ans sans abri vivant dans les rues de Bucarest. 42 % d'entre eux vivaient à la rue depuis plus de 10 ans.

Depuis les années 1990, le profil des personnes sans domicile a changé à Bucarest : les enfants sans-abri sont devenus de jeunes adultes ayant grandi à la rue. De plus, selon les estimations du Samu Social, 19 % des adultes sans domicile auraient été victimes d'arnaques immobilières (des échanges de propriété contre certains services)⁶¹. Selon Casa Ioana, l'une des plus importantes organisations proposant des services d'aide aux femmes sans abri, les familles représentent le segment qui augmente le plus rapidement parmi la population privée de domicile⁶².

Contexte des marchés du logement en Roumanie

En Roumanie en 2018, 96,4 % de la population était propriétaires de son logement (1,1 % de ménages accédant à la propriété, 95,3 % de ménages propriétaires de plein droit) et 3,6 % était locataire (1,2 % au prix du marché et 2,4 % à prix réduit ou gratuit)⁶³. Ces proportions sont restées similaires à celles de 2008.

Population totale au 1^{er} janvier 2018 :
19 530 631 personnes

PIB/habitant en 2018 (Parité de Pouvoir d'Achat – Indice : UE 28 = 100) : 65

Nombre connu de personnes sans-domicile : inconnu

Pourcentage de ménages pauvres : 23,5 %

Sources : Eurostat / EUSILC 2018 & FEANTSA

Le marché roumain est très déséquilibré en matière de statut d'occupation : c'est le pays de l'Union Européenne qui compte le plus de propriétaires. La Roumanie a connu une bulle immobilière sans précédent avant la crise de 2008 : l'accès aux emprunts immobiliers avait été fortement facilité, et l'entrée du pays dans l'Union Européenne en 2007 a accéléré le phénomène d'augmentation des prix immobiliers. L'indice du ratio prix-revenu en 2009 était de 176,7 (2015 = 100) selon les données de l'OCDE ; il a chuté dans les années suivantes, tout comme les prix des locations, des ventes et des terrains, pour atteindre 78,7 en 2018. L'absence de logements abordables et le très faible stock de logements sociaux, l'augmentation des coûts totaux du logement (+26 % entre 2008 et 2018 pour l'ensemble des ménages, +37,1 % pour les ménages pauvres), les expulsions suite à un défaut de paiement ou à la restitution de logements auparavant nationalisés sont autant de facteurs qui ont contribué à l'émergence de nouvelles communautés marginalisées, vivant dans des hébergements informels aux périphéries des villes⁶⁴.

L'habitat indigne, bien qu'il ait fortement reculé ces dix dernières années, reste en 2018 une problématique très présente en Roumanie : presque 1 ménage sur 2, et 4 enfants pauvres sur 5, vivent

61

Cauzele pentru care persoanele adulte fara adapost sunt in strada, <http://www.samusocial.ro/media/statistici-cifre>

62

<http://casaioana.org/en/about-family-homelessness>

63

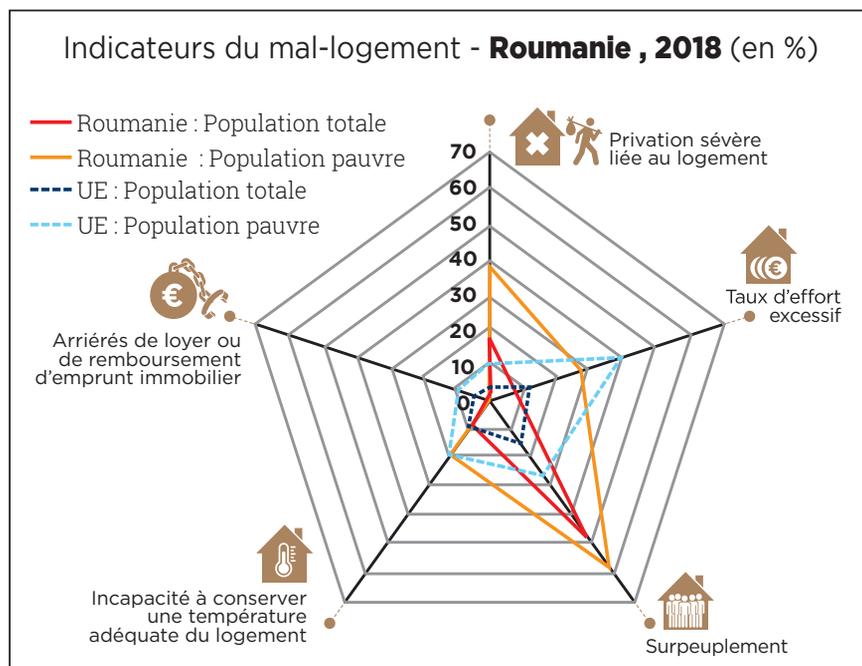
Eurostat, 2018.

64

ESPN Roumanie (2019). Suite à la chute du régime communiste en Roumanie en 1989, les logements auparavant nationalisés ont progressivement été restitués à leurs propriétaires initiaux, engendrant des vagues successives d'expulsions forcées. Les personnes concernées par ces expulsions font partie des catégories prioritaires pour l'accès au logement social (mais ce dernier est très peu développé).

dans un logement surpeuplé. Plus d'1 ménage pauvre sur 3 est en situation de privation sévère liée au logement. Parmi les groupes particulièrement vulnérables à la privation de domicile, au mal-logement et aux expulsions figure la population Rom. Sur une estimation de 1,8 à 2,2 millions de personnes Rom vivant en Roumanie, 61 % sont estimées vivre en zones rurales et 39 % en zones urbaines⁶⁵. 54 % des familles Rom vivant dans des logements sociaux ne sont pas

en capacité financière de payer le loyer, ce qui les rend vulnérables aux expulsions locatives. 56 % de la population Rom vit dans des communautés isolées. Selon une étude régionale de 2011, reprise par la Banque Mondiale⁶⁶, 30 % de la population Rom vivaient dans des conditions très précaires (contre 5 % de leurs voisins non Roms) et seulement 17 % avaient de l'eau courante dans leur logement (contre 34 % de leurs voisins non Roms).



65

Banque Mondiale (2014), *Diagnostics and Policy Advice for Supporting Roma Inclusion in Romania*, disponible sur : <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/romania/OutputEN.pdf>

66

Ibid.

● Chiffres clés du mal-logement et évolutions entre 2008 et 2018

Population générale			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif	Total : 10,3 % Pauvres : 33,3 %	Total : -46,1 % Pauvres : -20,7 %	Total : -39,1 % Pauvres : -19,8 %
Coûts totaux des logements (€ PPA/mois)	Total : 173,4 € Pauvres : 123 €	Total : +26 % Pauvres : +37,1 %	Total : +12,6 % Pauvres : +10,6 %
Arriérés de loyer/ emprunt immobilier	Total : 0,4 % Pauvres : 0,7 %	Total : -33,3 % Pauvres : -36,4 %	Total : -50 % Pauvres : -50 %
Surpeuplement	Total : 46,3 % Pauvres : 56,4 %	Total : -15,5 % Pauvres : -8,6 %	Total : -8,5 % Pauvres : -12,4 %
Privation sévère liée au logement	Total : 16,1 % Pauvres : 37,4 %	Total : -44,7 % Pauvres : -29,8 %	Total : -29,4 % Pauvres : -23,4 %
Incapacité à maintenir une température adéquate du logement	Total : 9,6 % Pauvres : 18,2 %	Total : -60,7 % Pauvres : -45,3 %	Total : -34,7 % Pauvres : -28,9 %
Ressortissants de pays hors UE28			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif	<i>Pas de données disponibles</i>	<i>Pas de données disponibles</i>	<i>Pas de données disponibles</i>
Surpeuplement	<i>Pas de données disponibles</i>	<i>Pas de données disponibles</i>	<i>Pas de données disponibles</i>
Enfants de moins de 18 ans			
Indicateur	2018	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Logement froid	Total : 11,2 % Pauvres : 22 %	Total : -58,4 % Pauvres : -45,4 %	Total : -45,1 % Pauvres : +32,7 %
Surpeuplement	Total : 66,4 % Pauvres : 78,7 %	Total : -9,7 % Pauvres : -4 %	Total : -7 % Pauvres : -3,3 %
Personnes ayant une limitation d'activité / un handicap physique			
Indicateur	2018*	Evolution 2008-2018	Evolution 2013-2018
Taux d'effort excessif (données 2017)*	Total : 13,8 % Jeunes (16-29 ans) : 8,8 %	Total : -15,9 % Jeunes (16-29 ans) : -25,4 %	Total : -18,8 % Jeunes (16-29 ans) : -45,7 %
Privation sévère liée au logement	Total : 12,5 % Jeunes : 21,5 %	Total : -37,2 % Jeunes (16-29) : -47,2 %	Total : -35,6 % Jeunes : -55,7 %

* Les données 2018 concernant le taux d'effort excessif des personnes ayant une limitation d'activité n'étant pas disponibles, les données utilisées ici sont celles de 2017.



Photo : © BAGW | Abri d'urgence pour demandeurs d'asile - Berlin, Allemagne

QUE DOIT FAIRE L'EUROPE ?

1.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES SUR LA RÉDUCTION ET L'ÉLIMINATION DU SANS-ABRISME

Le rapport final de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, soumis à la 43e session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU du 20 mars 2020¹, donne pour lignes directrices la garantie du droit au logement en tant que droit fondamental rattaché à la dignité et au droit à la vie pour tous et toutes, l'élimination du sans-abrisme dans les plus brefs délais, la lutte contre la discrimination et la garantie de l'égalité.

La nouvelle Commission Européenne, présidée par Ursula von der Leyen depuis le 1er décembre 2019, s'est engagée à proposer un Plan d'Action – basé sur une consultation publique ouverte jusqu'à l'automne - pour mettre en œuvre le Socle Européen des Droits Sociaux, dont le principe 19 protège l'accès au logement et l'aide aux personnes sans-domicile. Suite à sa session plénière du 13 janvier 2020 sur le Logement d'Abord comme action urgente pour remédier à la situation des personnes sans-domicile en Europe², le Parlement Européen a demandé la mise en place d'un « Cadre européen sur les stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme ». Le secteur de l'aide aux personnes sans-domicile

représenté par la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre soutient cette initiative et appelle au lancement d'un tel cadre européen en 2021, en recommandant la mise en place de plusieurs mesures :

UN ENGAGEMENT POLITIQUE FERME

L'Union Européenne et les Etats membres doivent renverser leur méthode d'action, ne plus agir en réaction, en urgence, en « pansements » sur du court-terme. Alors que l'objectif de réduction de la pauvreté à l'horizon 2020 a été un échec total pour les institutions européennes, il serait bénéfique de fixer des objectifs moins globaux et plus ciblés : la Commission Européenne et les Etats membres devraient adopter un **objectif global d'élimination de la privation de domicile d'ici 2030**. En plus d'être un excellent moyen de prouver un engagement fort pour la mise en œuvre du principe 19 du Socle Européen des Droits Sociaux, il s'agit d'un préalable indispensable à la réalisation des objectifs de développement durable tels qu'énoncés par l'ONU, en particulier les objectifs 1 et 11.

1
Rapporteuse Spéciale de l'ONU sur le logement convenable (2020), « Guidelines for the implementation of the right to adequate housing, Conseil des Droits de l'Homme – 43^e session, disponible sur : <https://undocs.org/en/A/HRC/43/43>

2
Parlement Européen (2020), « Housing First as urgent action to address the situation of homeless people in Europe: extracts from the debate (13/01) and illustrative footage », disponible sur : https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/situation-of-homeless-people-in-europe-debate_1182850-V_v

UN RENFORCEMENT DES MESURES D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DE L'ÉTAT DU SANS-ABRISME ET DU MAL-LOGEMENT EN EUROPE EN MOBILISANT L'EXPERTISE ET LES RESSOURCES DES ENTITÉS STATISTIQUES EXISTANTES

Les personnes sans-domicile sont toujours invisibilisées au sein des statistiques sociales européennes. L'Europe prétend encore faire le suivi de la situation sociale des Etats membres sans savoir si les citoyens ont un endroit décent pour vivre. Jusqu'à présent, si des efforts ont été faits pour inclure plus systématiquement et rigoureusement les effets de la crise du logement dans certains documents du Semestre européen et pour tester un module sur « les difficultés de logement » via Eurostat-EUSILC, ils restent largement insuffisants. De véritables mécanismes de suivi du sans-abrisme en Europe devraient donc être mis en place au plus vite, afin de permettre la comparaison des données sur la privation de domicile et le mal-logement et de permettre l'évaluation de la performance des Etats membres. Des informations sur les profils des personnes concernées doivent également être récoltées, afin de rendre visible les besoins spécifiques et les vulnérabilités des personnes concernées. **Le prochain recensement de la population et du logement de l'UE en 2021 est une opportunité à ne pas manquer** : dans ce cadre, la Commission a d'ailleurs mis l'accent sur l'importance qu'elle accorde aux données sur les sans-domicile en affirmant qu'Eurostat doit être capable d'estimer la population totale de personnes sans-domicile dans chaque Etat membre sur la base des résultats du recensement³.

UN SUIVI DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PRIVATION DE DOMICILE

Le Conseil de l'Union Européenne devrait publier une **recommandation sur les stratégies intégrées d'élimination de la privation de domicile**, et inaugurer **le suivi et l'évaluation des stratégies mises en place par les Etats membres**. Les personnes seules et les familles devraient avoir accès à un logement stable afin de ne pas être obligées de dépendre des hébergements d'urgence pendant de longues périodes. Les approches dites du « logement d'abord », qui fournissent aussi longtemps que nécessaire toute l'aide dont les personnes concernées ont besoin pour se maintenir dans leur logement et être incluses dans la société, doivent être généralisées pour que la lutte contre le sans-abrisme devienne une politique publique de long-terme, préventive, intégrée et pragmatique. Adopter une approche globale, exhaustive et intégrée du sans-abrisme et du mal-logement est indispensable pour mutualiser les opportunités et les synergies. **C'est la capacité à anticiper via des stratégies établies en amont qui définira une Union Européenne à la hauteur des enjeux humains contemporains, qu'ils soient d'ordre sociaux, migratoires, environnementaux.**

UN RENFORCEMENT DES MESURES DE FINANCEMENT ET D'INVESTISSEMENT

La Commission Européenne et les Etats membres devraient s'assurer que les subventions et prêts européens, via les Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FSE+ et FEDER) et InvestEU, soient utilisés efficacement en tant que leviers **pour l'amélioration des mesures politiques de résorption de la privation**

3

Commission Européenne (2019), *EU legislation on the 2021 population and housing censuses – Explanatory notes – 2019 edition*, p. 18, disponible sur : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9670557/KS-GQ-18-010-EN-N.pdf/c3df7fcb-f134-4398-94c8-4be0b7ec0494>

de domicile et pour les services d'aide aux personnes sans domicile. Si la responsabilité première pour organiser et financer les mesures de lutte contre le sans-abrisme demeure à l'échelle locale, régionale et nationale, les financements européens doivent permettre d'améliorer et d'équiper les politiques et services, de soutenir et former les entités qui souhaitent transformer leurs pratiques, d'encourager la transition des systèmes basés sur l'urgence vers des politiques stratégiques de prévention et de résorption du sans-abrisme par le logement, de suivre les progrès des Etats membres dans cette direction et de faire le suivi de l'affectation des fonds FSE+ et FEDER à ces fins. Les Etats membres et les régions définissent la programmation pour 2021-2027 : cela représente une nouvelle opportunité pour réduire le sans-abrisme avec l'aide des fonds européens.

UN ÉCHANGE DE PRATIQUES

La Commission Européenne devrait lancer un programme dédié d'échange de pratiques entre Etats membres sur les politiques de lutte contre la privation de domicile. La circulation des idées et des pratiques ayant un impact réel sur la réduction/l'élimination de la privation de domicile doit ainsi être facilitée. La crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 représente d'ailleurs une période charnière, les autorités publiques ayant l'occasion et la responsabilité de remettre en question les éventuels dysfonctionnements de leurs systèmes de protection sociale, rendant particulièrement opportun le besoin d'inspiration, d'informations et de bonnes pratiques à échanger.

UN CADRE LÉGISLATIF DÉDIÉ

La Commission Européenne devrait explorer la faisabilité d'une Directive européenne sur le droit inconditionnel à un abri pour tous et toutes, qui consacrerait un principe d'accès immédiat et inconditionnel à des hébergements d'urgence

sûrs, sécurisés et dignes et d'accompagnement adéquat, permettant l'accès aux droits fondamentaux, et ce, sans discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, y compris le statut administratif, la nationalité, le genre, la situation familiale, l'identité sexuelle, l'âge, l'origine ethnique, le handicap, l'alcoolisme ou la toxicomanie, l'existence d'amendes impayées ou l'état de santé. Pour les personnes en demande d'asile, cet accès doit être garanti à toutes les étapes du processus d'asile, conformément au droit européen et à la Directive Accueil.

UNE GARANTIE DE LA PROTECTION DU DROIT AU LOGEMENT DANS LES MESURES EXCEPTIONNELLES PRISES SUITE À LA CRISE SANITAIRE DU COVID-19

Les États membres et la Commission européenne devraient veiller à ce que les mesures visant à stimuler la reprise économique dans le contexte de la pandémie comprennent des opportunités d'engagements, de financements et d'investissements pour réduire et mettre fin au sans-abrisme. Ainsi, la récession à laquelle l'Union Européenne fait face aujourd'hui ne doit pas être une nouvelle occasion d'étendre la marchandisation et la financiarisation du logement. Elle doit à l'inverse représenter une opportunité historique, via la possible baisse des prix immobiliers, pour proposer des réponses institutionnelles et politiques ambitieuses, prenant acte des défaillances passées et priorisant l'accès au logement digne, adéquat et abordable comme déterminant de la santé publique.

« Il ne suffit pas de rafistoler un modèle de développement économique qui n'est pas durable ; il faut réaliser le droit au logement selon des modalités qui font évoluer la manière dont le logement est actuellement perçu, évalué, construit et réglementé. »

Leilani Farha, Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le logement convenable⁴

4

Rapporteuse
Spéciale de l'ONU
sur le logement
convenable (2020),
op. cit.

2. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES SUR LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES RÉFUGIÉES EN EUROPE

L'Union Européenne et la grande majorité des Etats membres ne se sont jusqu'à présent jamais donné les moyens d'accueillir dignement une importante population de personnes en demande d'asile et ce encore aujourd'hui, malgré les multiples crises humanitaires engendrées à cause du manque de planification. A la lumière des conflits internationaux et des catastrophes naturelles renforcées par le dérèglement climatique, le nombre de personnes déplacées cherchant protection dans le monde ne se tarira pas. La crise de l'accueil en Europe, conjuguée à la défaillance systémique de nos marchés du logement et d'hébergement, engendre une augmentation de la proportion des personnes exilées parmi les personnes sans-abri à la rue, sans domicile et mal-logées.

Les politiques migratoires et les règles sur l'immigration prennent actuellement largement le pas sur l'accès aux services et la satisfaction des besoins vitaux des personnes en demande d'asile et réfugiées, qui sont, pour un grand nombre, abandonnées par les politiques publiques, privées de protection, d'assistance et

de justice. **L'Union Européenne doit redonner la priorité à l'accès aux droits fondamentaux et aux droits sociaux des personnes en besoin de protection et de l'accès aux conditions matérielles d'accueil.** Un accès rapide aux procédures de demande d'asile doit être garanti, dans le respect des délais définis par les textes. Les personnes à droits incomplets et les personnes déboutées du droit d'asile mais non expulsées de fait (de par leur vulnérabilité par exemple) sont particulièrement exposées aux conditions de vie indignes et n'ont qu'un accès limité à leurs droits. Elles devraient donc être régularisées plus facilement et plus rapidement. En ce qui concerne la rétention administrative, les alternatives à la rétention constituent une obligation juridique ; une évaluation individuelle doit être effectuée au cas par cas, et lorsqu'il y a recours à la détention en l'absence de toute autre mesure possible, elle doit être imposée sur une durée la plus courte possible.

Le secteur de l'hébergement et de l'accompagnement social refuse de s'associer aux politiques de tri entre « bons » et « mauvais » migrants,

non seulement parce qu'il s'agit du respect des droits fondamentaux des personnes, mais également parce que leur cantonnement à des conditions de grande précarité nuit à leur intégration dans la société. De plus, dans un espace de circulation commun, une réglementation et une politique communes sont nécessaires, en matière d'accueil des personnes en demande d'asile, des personnes ayant un parcours de migration et en matière d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. Afin de développer une approche inclusive, nous demandons aux institutions européennes et aux Etats membres de :

RÉAFFIRMER LE DROIT DE CHACUN D'ACCÉDER À UN ACCUEIL ET À UN ACCOMPAGNEMENT DIGNES QUEL QUE SOIT SON STATUT ADMINISTRATIF

Pour les personnes en demande d'asile et les bénéficiaires de protection internationale, ceci implique **la garantie du respect du principe de non-refoulement**, et d'autres principes inscrits dans la convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de Genève) et dans le droit européen sur l'asile et par conséquent le respect de la loi. Cela comprend **le droit de bénéficier des conditions matérielles d'accueil permettant aux personnes en demande d'asile de ne pas dormir à la rue ou dans un hébergement inadapté, et d'être accompagnées dans leur procédure de demande d'asile**. Dans le cas où les Etats fourniraient les conditions d'accueil en nature, nous demandons que la qualité des prestations d'hébergement respecte les conditions de dignité et de décence. Lorsque les conditions sont proposées sous forme d'allocations financières, leur montant doit pouvoir assurer un niveau de vie adéquat et garantir la subsistance, ce qui est très difficilement le cas dans les allocations proposées actuellement par les Etats membres. La solution d'hébergement proposée doit éga-

lement tenir compte de la stabilité nécessaire aux personnes en demande d'asile pour ne pas les mettre en danger par rapport aux obligations qu'elles doivent remplir au regard de leur procédure d'asile. Qu'il s'agisse d'une prise en charge dans les structures dédiées aux demandeuses et demandeurs d'asile ou dans les structures d'hébergement généraliste, **la continuité, la sécurité et la dignité de l'hébergement doivent être garanties**. Pour les personnes cumulant les facteurs de vulnérabilité, en particulier les enfants et les mineurs non-accompagnés, les personnes souffrant des problèmes de santé mentale et les personnes victimes de violences, **les politiques européennes doivent empêcher la création de vulnérabilités supplémentaires et l'exacerbation des vulnérabilités existantes**.

GARANTIR L'ACCÈS AUX SERVICES BASIQUES, QUEL QUE SOIT LE STATUT ADMINISTRATIF

Ces services basiques devraient inclure non seulement l'hébergement et l'accompagnement adaptés, mais également la nourriture, les soins de santé et d'autres services d'aide aux personnes sans domicile, tels que des installations sanitaires, des services de blanchisserie et des espaces de stockage. Les autorités nationales et locales doivent mettre les ressources financières et humaines nécessaires à la disposition des organisations travaillant avec les personnes sans domicile afin de leur permettre de travailler effectivement avec toutes les personnes victimes de sans-abrisme, dont celles ayant un parcours de migration.

PROTÉGER LES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITÉ GÉRANT LES SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX AINSI QUE DE LEURS SALARIÉS

Ces associations et leurs salariés n'ont pas à être impliqués dans des politiques qui mettent en cause leurs principes de solidarité et de respect

des droits humains. Ils n'ont pas à subir de pressions pour fournir des données qui mèneraient à des expulsions ou pour refuser les personnes sans statut légal.

RENFORCER LES MOYENS DE L'HÉBERGEMENT AINSI QUE LE DÉVELOPPEMENT DE SOLUTIONS DE LOGEMENT, ACCOMPAGNÉ SI NÉCESSAIRE, DANS LE PARC PRIVÉ ET PUBLIC, POUR FAVORISER L'INTÉGRATION DES PUBLICS ACCUEILLIS

Cela doit passer tant par une remise en cause des politiques d'austérité imposées aux Etats que par la simplification des fonds européens destinés à soutenir l'accueil et l'intégration des migrants. **Une augmentation structurelle des moyens alloués au secteur est nécessaire afin d'assurer un accompagnement de qualité**, en portant une attention particulière aux publics vulnérables et à l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. Elle permettra également d'améliorer les capacités de l'administration à traiter les demandes.

NE PAS APPLIQUER AUTOMATIQUEMENT LA PROCÉDURE DUBLIN SANS UN EXAMEN DE LA SITUATION INDIVIDUELLE DES PERSONNES ET PRENANT EN COMPTE LES SITUATIONS DE VULNÉRABILITÉ

Il s'agirait pour les Etats de garantir l'accès au territoire européen, l'enregistrement des demandes d'asile ainsi que l'accès aux conditions matérielles d'accueil pour toutes les personnes en demandes de protection, y compris les demandeurs d'asile placés sous « procédure Dublin ».

A terme, nous demandons de **mettre fin au système « Dublin » et de le remplacer par un système respectueux de la Charte européenne des droits fondamentaux** et des obligations

internationales des Etats en matière de respect des droits humains. La réforme proposée par la Commission Européenne en 2016 relative au règlement Dublin va dans le sens d'un durcissement du système, en le rendant encore plus punitif à l'égard des personnes qui ne répondent pas aux critères pour bénéficier de la protection internationale dans le premier pays européen d'entrée et qui ont déménagé dans un autre Etat membre. Ce système menace en outre les conditions de vie des nouveaux arrivants et n'encourage pas le partage des responsabilités entre les pays européens. Un nouveau système devrait permettre aux personnes en demande d'asile d'accéder au territoire européen, d'équilibrer la prise en charge des demandeurs d'asile, de mieux prendre en compte le choix des personnes pour favoriser leur intégration et de mettre un terme aux sanctions infligées aux demandeurs d'asile en mouvement secondaire.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES SÛRS ET FONDÉS JURIDIQUEMENT POUR FACILITER LA PROTECTION

Outre les programmes de réinstallation et d'admission humanitaire, les visas humanitaires et les programmes de parrainage privé, il importe de développer des procédures de réunification familiale plus efficaces et inclusives, d'encourager les programmes de migration de main-d'œuvre et d'ouvrir les échanges en matière d'éducation aux réfugiés.

3. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES RELATIVES À LA CRISE SANITAIRE DU COVID-19

Enfin, l'Union Européenne fait actuellement face à une crise sanitaire sans précédent qui renforce les inégalités en matière de logement et creuse le fossé entre les personnes mal ou non logées et le reste de la population. **Le logement n'a jamais autant été une question de vie ou de mort ; il est un garant de la santé publique.** Les conséquences de la pandémie démontrent qu'**un abri ou un hébergement d'urgence ne peut pas remplacer un chez-soi sûr.** Nous avons aujourd'hui l'occasion de reconsidérer des politiques qui ne fonctionnent pas et de travailler, enfin, à des plans d'action à long terme. Par conséquent, à la lumière des mesures exceptionnelles prises dans ce contexte, nous demandons aux institutions de l'Union Européenne de :

DÉFINIR ET PROMOUVOIR DES MESURES DE PROTECTION SPÉCIFIQUES AUX PERSONNES SANS-DOMICILE ET MAL-LOGÉES À METTRE EN PLACE DANS LES SERVICES D'ACCUEIL DÉDIÉS

Afin de soutenir cette partie de la population européenne particulièrement vulnérable aux conséquences du covid-19, ainsi que les professionnels du secteur⁵.

PRÉVOIR L'ALLOCATION DE FONDS EUROPÉENS

(Initiative d'Investissement en Réponse au Coronavirus, Fonds de Solidarité, Fonds Européens d'Aide aux plus Démunis, etc.) afin d'alimenter les mesures de protection et de soutien aux personnes sans domicile et mal-logées.

METTRE EN ŒUVRE DES MÉCANISMES D'ÉVACUATION ET DE RELOCALISATION DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE PRISES AU PIÈGE DANS LES CAMPS SURPEUPLÉS DES ÎLES GRECQUES

pour des raisons humanitaires, de santé publique et de respect de la dignité humaine.

PRÉVOIR DES MESURES DE PROTECTION DES PERSONNES MAL-LOGÉES

plus à risque de devenir sans domicile en raison de l'impact économique de l'épidémie de COVID-19. Des mesures spécifiques ciblant les personnes en situation précaire sont nécessaires, comme un moratoire sur les expulsions pour empêcher les personnes de perdre leur logement durant la pandémie. Il est indispensable de penser collectivement des mesures plus larges pour protéger les personnes vulnérables de l'impact économique de la pandémie.

5

Voir FEANTSA (2020), « 7 mesures que les pouvoirs publics doivent prendre en considération pour protéger les personnes sans abri du Covid-19 » & « Coronavirus : 'Rester chez soi' n'est pas une option pour les sans-abri », disponibles sur : <https://www.feantsa.org/fr/news/2020/03/31/7-measures-authorities-must-take-to-protect-homeless-people-from-covid>



Photo : L'ilot © Chloé Thôme



140



CHAP. 5

**CADRAGES
JURIDIQUES**
RELATIFS
AU LOGEMENT

141

SOMMAIRE

CADRAGES JURIDIQUES RELATIFS AU LOGEMENT **141**

I/ La législation de l'Union Européenne relative au logement ... 143

1. Le droit au logement et à l'aide au logement	144
2. Concurrence et aides d'État	145
3. Efficacité énergétique	145
4. Fonds structurels et d'investissement	146
5. Gouvernance économique de l'UE	147

TABLEAU 1

Résumé des autres législations européennes ayant un impact sur le logement	148
---	-----

II/ Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) 149

III/ Nouveaux développements sur le droit au logement 152

ONU	153
-----------	-----

Conseil de l'Europe	154
---------------------------	-----

Convention européenne des droits de l'homme	154
---	-----

Comité Européen des Droits Sociaux	156
--	-----

Zoom sur l'Irlande	156
--------------------------	-----

I. LA LÉGISLATION DE L'UNION EUROPÉENNE RELATIVE AU LOGEMENT

Si la fourniture logement ne relève pas de la compétence de l'Union européenne, la législation européenne aborde le logement dans une large gamme de domaines. Ces normes avaient été présentées dans le premier Regard sur le mal-logement¹ publié en 2015. Les domaines n'ayant fait l'objet d'aucune évolution depuis sont mentionnés dans le Tableau I. Les réglementations relatives aux domaines thématiques dans lesquels de récents développements sont intervenus sont présentées de façon plus détaillée ci-dessous.

1

Voir FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2015), *Premier Regard sur le Mal-Logement en Europe 2015*, pp. 80-92, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/report/2015/10/19/an-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2015?bcParent=27>

1. LE DROIT AU LOGEMENT ET À L'AIDE AU LOGEMENT

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, la Charte des Droits fondamentaux de l'UE est devenue juridiquement contraignante. La Charte représente l'instrument de référence pour la protection des droits humains dans l'UE, et prévoit notamment, dans son article Art 34, paragraphe 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 règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.

L'article 36 de la Charte, qui est lié à l'article 14 du TFUE, dispose que :

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.

Ces services constituent une valeur fondatrice de l'Union, étroitement liée à la promotion de la cohésion sociale, à la notion de citoyenneté sociale de l'Union, et à l'exercice des droits sociaux fondamentaux. **La CJUE a jugé que le logement social est un service d'intérêt général**, ce qui pourrait justifier les restrictions relatives à l'exercice du droit de la propriété.²

La proclamation du Socle européen des Droits sociaux en 2017 revêt une importance particulière car elle reconnaît la nécessité de trouver un équilibre entre les objectifs macro-économiques et la discipline budgétaire et fiscale imposée aux États membres d'une part, et le respect des droits sociaux d'autre part. Toutefois, les principes du Socle ne sont pas applicables en l'absence de mesures exécutoires, ce qui affaiblit son effectivité. Le 14 janvier 2020, **la nouvelle Commission européenne a publié une communication sur la préparation d'un Plan d'action pour la mise en œuvre le Socle européen des Droits sociaux qui sera appliqué en 2021** et servira de guide pour le nouveau processus de convergence vers une amélioration des conditions de travail et de vie en Europe³.

Pour le moment, le principal mécanisme permettant de soutenir les progrès dans le cadre du Socle européen des droits sociaux est le Semestre européen. Cycle annuel de la coordination économique et sociale de l'Union, il se concentre principalement sur la discipline budgétaire et la stabilité macro-économique. Toutefois, au cours du temps, l'accent a de plus en plus été mis sur les questions sociales telles que le sans-abrisme et le mal-logement, laissant ainsi émerger le Principe 19 du Socle sur le logement et l'aide au logement pour les personnes sans abri dans le processus de suivi des progrès sociaux.

2
Affaires conjointes
C-197/11 et C-203/11,
Libert et autres
[2013].

3
Commission
européenne (2020), A
Strong Social Europe
for Just Transitions »,
Questions-réponses,
14 Janvier 2020,
disponible sur :
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ganda_20_20

2. CONCURRENCE ET AIDES D'ÉTAT

L'article 107 du TFUE interdit les aides d'État sauf dans certaines circonstances économiques spécifiques. La Commission est chargée de s'assurer que les aides d'État respectent le droit de l'Union, et les Etats membres doivent en principe lui notifier leurs paiements. Ils gardent des pouvoirs discrétionnaires importants par rapport à la définition des services d'intérêt économique général (SIEG). Le logement social, en tant que SIEG, est exempté de cette obligation de notification⁴. La Commission doit toutefois s'assurer de l'absence

d'erreurs manifestes. Le logement social est défini comme destiné aux « personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché ».

La Commission révisé actuellement sa législation en matière d'aide d'État, notamment à travers une consultation sur le paquet SIEG 2012 qui a créé un régime spécifique pour les services de santé et les services sociaux⁵.

4

§ 11 de la Décision C (2011) 9380 de la Commission.

3. EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

5

Commission européenne (2019), *Consultation publique : Règles relatives aux subventions publiques en faveur des services sociaux et de santé d'intérêt économique général (évaluation)*, disponible sur : <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11835-Evaluation-of-State-aid-rules-for-health-and-social-services-of-general-economic-interest-and-SGEI-De-Minimis/public-consultation>

Les récents développements législatifs et politiques européens dans le domaine de l'efficacité énergétique liée au logement incluent :

Le Directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables : directive définissant un cadre commun pour la promotion de la production d'énergie à partir de sources renouvelables et fixant un objectif contraignant de l'Union concernant la part globale de l'énergie produite à partir de ressources renouvelables en 2030.

Directive (UE) 2018/2002 du 11 décembre 2018 modifiant la directive (UE) 2012/27 relative à l'efficacité énergétique : directive établissant un cadre commun de mesures pour la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union en vue d'assurer la réalisation des objectifs principaux de l'Union consistant à améliorer l'efficacité énergétique de 20% d'ici à 2020 et d'au moins 32,5% d'ici à 2030.

En mars 2019, la Commission européenne a présenté le paquet « **Une énergie propre pour tous les Européens** », composé d'un ensemble

6

Commission européenne, *Explication de la gouvernance économique de l'UE*, disponible sur : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governance-explained_en

de règles définissant les paramètres législatifs pour les prochaines années en termes d'énergie, incluant les objectifs fixés en matière d'efficacité énergétique d'ici à 2030. Le paquet Énergie propre met l'accent sur l'amélioration de la performance énergétique dans le secteur de la construction ainsi que le développement d'une définition commune de la pauvreté énergétique avec des conditions de surveillance pour tous les États membres.

Un développement important de l'année passée est la communication du 11 décembre 2019 de la Commission Von der Leyen relative au **Pacte vert européen**, feuille de route générale pour atteindre l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050. Cette annonce a été suivie de plans d'action plus concrets relatifs à

la réalisation de ces objectifs, à l'instar du Plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe, également dénommé plan d'investissement pour une Europe durable (SEIP), qui représente le socle d'investissement du pacte vert. Le pacte vert vise à « ne laisser personne de côté » et une de ses priorités est l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, via la rénovation des logements, notamment des logements sociaux.

Plus récemment, en mars 2020, la nouvelle Commission a proposé une **Loi européenne sur le climat** qui établit un objectif contraignant de neutralité climatique au sein de l'Union européenne d'ici 2050 conformément à l'Accord de Paris. L'efficacité énergétique et l'abordabilité énergétique sont considérés comme des moyens clés pour atteindre cet objectif.

4. FONDS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT

7

De Schutter O. (2018), *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, disponible sur : <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>

Les institutions européennes ont atteint un accord partiel sur le paquet législatif de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Ce paquet couvre les instruments tels que le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen d'aide

aux plus démunis (FEAD) et le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui peuvent être utilisés par les États membres pour soutenir les mesures relatives au sans-abrisme et au logement durant la période 2021 - 2027.

8

Commission européenne, *Examen de la gouvernance économique*, disponible sur : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

5. GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE DE L'UE

En réponse à la crise financière et économique, l'Union Européenne avait adopté six nouveaux textes législatifs en 2011 visant à renforcer la gouvernance économique⁶ de la zone euro et le rôle de l'Union au regard de la politique économique des États membres, sur la base de l'article 121.6 du TFUE.

La gouvernance sociale et économique établie dans l'UE après la crise n'avait pas pris en considération, jusqu'à récemment, les impacts des mesures fiscales et budgétaires sur les droits sociaux. Cette omission a eu des conséquences très importantes, en particulier dans les États membres de l'UE qui bénéficient d'aides budgétaires⁷. La Commission européenne a récemment présenté une évaluation de l'efficacité du cadre de surveillance économique et a lancé un débat public sur l'avenir de ce cadre⁸.

Proposition de Directive sur les gestionnaires de crédits, les acheteurs de crédits et le recouvrement de garantie⁹

Une autre conséquence de la crise a été l'accumulation de prêts non performants (PNP) inscrits au bilan des banques. L'UE encourage le développement de marchés secondaires pour les PNP, ce qui permettrait aux banques de gérer ou de vendre plus facilement les créances douteuses. Une position du Conseil a été approuvée sur une proposition de directive qui harmonise les règles régissant la manière dont les entités autres que des établissements de crédit peuvent acheter des contrats de crédit à des banques¹⁰. Ces nouvelles règles visent à réduire les stocks existants de PNP des banques et à empêcher leur accumulation à l'avenir. Une proposition de directive est actuellement discutée au Parlement européen. Cette initiative pourrait avoir un impact sur les emprunteurs confrontés à des difficultés économiques dans la mesure où ils seraient exposés à des fonds vautours et à des recouvreurs de dettes situés dans d'autres pays, voire à de pires traitements et à la saisie de leurs logements.

9

COM/2018/0135
final - 2018/063
(COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0135>

10

Conseil de l'UE (2019), « Prêts non performants : le Conseil adopte sa position sur les marchés secondaires pour les créances douteuses », *Communiqué de presse*, 27 mars 2019, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/27/non-performing-loans-council-adopts-position-on-secondary-markets-for-bad-loans/>

TABLEAU 1

RÉSUMÉ DES AUTRES LÉGISLATIONS EUROPÉENNES AYANT UN IMPACT SUR LE LOGEMENT

Domaine	Législation européenne
Non-discrimination	<p>Article 19 du TFUE</p> <p><i>Directive 2000/43/CE</i> relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (article 3.1(h) sur l'accès aux biens et services, incluant le logement)</p>
Libre-circulation	<p>Article 45 TFUE</p> <p><i>Directive 2000/38/CE</i> relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (article 24 sur l'égalité de traitement)</p> <p><i>Directive 2014/54/UE</i> relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs</p>
Ressortissants de pays tiers	<p><i>Directive 2014/36/UE</i> établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier (article 20 relatif aux conditions de logement)</p> <p><i>Directive 2011/98/UE</i> établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (article 12 porte sur l'égalité de traitement mais prévoit la possibilité de restrictions concernant l'égalité d'accès au logement)</p> <p><i>Directive 2011/95/UE</i> concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (article 32 sur l'accès au logement)</p>
Protection des consommateurs	<p><i>Directive 2014/17/UE</i> sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel</p> <p><i>Directive 93/13/CEE</i> concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs</p> <p><i>Directive 2005/29/CE</i> relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs</p>

II. COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le rôle de la CJUE est de veiller à ce que la législation de l'UE soit interprétée et appliquée de la même manière dans tous les Etats membres, de garantir le respect de la législation européenne par les pays et les institutions de l'UE et de statuer sur les différends juridiques opposant les gouvernements des États membres et les institutions de l'UE.

**LOGEMENT ABORDABLE ET
HÉBERGEMENTS DE COURTE DURÉE :**ARRÊT DE LA CJUE DU 19 DÉCEMBRE
2019, AIRBNB IRELAND
(AFFAIRE C-390/18)

Dans un contexte de flux élevés de touristes dans les villes européennes et d'un débat croissant sur l'impact des plateformes de locations de courte durée sur le logement abordable, de nombreux logements précédemment disponibles sur le marché locatif privé sont actuellement loués à des touristes via différentes plateformes telles qu'Airbnb, Home Away et d'autres. Ces locations touristiques augmenteraient le prix des locations dans les villes, les gouvernements locaux étant contraints de régler cette activité d'une façon ou d'une autre. Une des principales questions dans ce domaine concerne la conformité de ces réglementations locales à la législation européenne.

Dans un récent arrêt relatif à Airbnb, la CJUE devait déterminer si, dans la mesure où la plateforme ne se contente pas de mettre en contact des hôtes avec des clients potentiels, mais fournit également une large gamme d'autres services, elle devrait être considérée ou non comme un agent immobilier traditionnel et détenir une licence professionnelle, conformément aux exigences de la législation française. La CJUE a jugé qu'en vertu de la législation européenne, Airbnb devrait être considéré comme un « service de la société de l'information » et non comme un agent immobilier traditionnel¹¹. Les services fournis en France par Airbnb jouissent de la liberté de prestation de services mentionnés par la Directive relative au commerce électronique et la France ne peut obliger Airbnb à détenir une licence professionnelle d'agent immobilier dès lors qu'elle n'a pas notifié à la Commission cette condition conformément à la Directive. Certaines villes européennes ont vivement réagi à la décision, demandant à l'UE

d'adopter une nouvelle législation leur permettant de réglementer ces plateformes¹², car elles considèrent que la Directive relative au commerce électronique, qui date de 2000, n'est plus adaptée aux besoins actuels d'encadrements.

Les récentes conclusions de l'avocat général Bobek dans une autre affaire portée devant la CJUE impliquant une plateforme¹³ considèrent qu'une pénurie de logements abordables constitue une raison impérieuse d'intérêt général permettant de justifier des mesures soumettant à autorisation la location de locaux destinés à l'habitation pour de courtes durées comme le fait Airbnb. L'arrêt final est attendu courant 2020.

Pour mettre en œuvre les réglementations locales, les autorités doivent disposer de données sur l'étendue des locations de courte durée afin d'évaluer leur impact sur l'abordabilité des logements. La Commission européenne a récemment conclu un accord avec quatre plateformes d'économie collaborative (Airbnb, Booking, Expedia Group et TripAdvisor) sur le partage des données¹⁴. Cela permettra à Eurostat de publier des données sur les hébergements de courte durée proposés par ces plateformes dans l'UE.

**AIDES D'ÉTAT ET SERVICES
D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE
GÉNÉRAL :**ARRÊT DU TRIBUNAL DU 15
NOVEMBRE 2018, *Stichting Woonlinie
et autres c. Commission* (AFFAIRES
CONJOINTES T-202/10 RENV II
ET T-203/10 RENV II)

La Cour européenne de Justice a confirmé la décision de la Commission approuvant l'engagement des Pays-Bas de modifier le système de financement des logements sociaux néerlandais. Cet amendement législatif a été appliqué après que la Commission eut soulevé des inquiétudes quant à la compatibilité du système des

11
Cour de Justice de l'Union européenne, Arrêt dans l'Affaire C-390/18 Airbnb Ireland : https://curia.europa.eu/jcms/jcms/pl_2695382/en/

12
Des villes alarmées par la protection européenne des locations de vacances : <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/larens-ivens/persberichten/press-release-cities-alarmed-about/>

13
Conclusions de l'avocat général dans les affaires conjointes C-724/18 et C-727/18. Cali Apartments v Procureur général près la cour d'appel de Paris, Ville de Paris : <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200044en.pdf>

14
La Commission conclut un accord avec des plateformes d'économie collaborative pour publier des données clés sur l'hébergement touristique : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_194

aides d'État au profit des sociétés de logement social aux Pays-Bas avec le marché commun, indiquant que la mission de service public de ces sociétés de logement social ne ciblait pas suffisamment les personnes défavorisées.

Après des années de procédures judiciaires ayant généré un important débat sur le logement social dans l'Union européenne, la CJUE a, le 15 novembre 2018, rejeté les recours des organismes néerlandais de logement social contre la décision de la Commission européenne relative à la réforme du logement social aux Pays-Bas. La CJUE a rappelé que la Commission devait intervenir en cas d'erreur manifeste et a rappelé ce que signifiait ce contrôle en matière de SIEG de logement social, ainsi que les rôles respectifs des États membres, de la Commission et de la CJUE dans ce domaine. La CJUE a jugé que la Commission n'ayant pas exigé une définition des SIEG basée sur un plafond de revenus, n'avait pas fait d'erreur et n'avait pas abusé de ses pouvoirs¹⁵.

DROITS DES CONSOMMATEURS, PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES, ÉNERGIE :

ARRÊT DE LA CJUE DU 5 DÉCEMBRE
2019, *EVN BULGARIA TOPLOFIKATSIYA*
(AFFAIRES CONJOINTES C-708/17
ET C-725/17)

Une récente décision de la CJUE a jugé que la législation européenne ne s'opposait pas à une législation nationale prévoyant que les propriétaires dans des immeubles en copropriété sont tenus de contribuer aux frais de chauffage des espaces communs de l'immeuble¹⁶.

15

Arrêt du Tribunal
du 15 novembre
2018 : Stichting
Woonlinie et autres
c. Commission
(Affaires conjointes
T-202/10 RENV II et
T-203/10 RENV II).
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=210109&mode=lst&pageIndex=&lrdir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=1871668>

16

Arrêt de la Cour du
5 décembre 2019 :
'EVN Bulgaria
Toplofikatsia' EAD c
Nikolina Stefanova
Dimitrova (C-708/17),
'Toplofikatsia
Sofia' EAD c Mitko
Simeonov Dimitrov
(C-725/17)

III. NOUVEAUX DÉVELOPPEMENTS SUR LE DROIT AU LOGEMENT

Au cours de l'année passée, plusieurs nouveaux développements juridiques relatifs au logement ont été élaborés, notamment via l'ONU et le Conseil de l'Europe.

ONU

RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE DROIT
AU LOGEMENT CONVENABLE

Alors qu'elle est entrée dans la dernière année de son mandat en tant que Rapporteuse spéciale sur le droit au logement convenable, Leilani Farha a continué de défendre ardemment le logement en tant que droit humain, militant pour ce droit dans ses visites de pays et dans ses rapports thématiques¹⁷. Le rapport final de son mandat inclut seize lignes directrices pour la réalisation du droit à un logement convenable¹⁸. Elles fournissent aux États membres un ensemble de mesures dans des domaines clés comme le sans-abrisme et l'inaccessibilité financière du logement, la migration, les expulsions, le changement climatique, l'amélioration des lieux de informels, les inégalités et la réglementation du secteur privé. En 2019, la Rapporteuse spéciale s'est intéressée, dans ses rapports thématiques et ceux faisant suite à ses visites de pays, à la nature et à l'éten- due de la crise mondiale du logement. Leilani Farha a effectué une visite officielle en France, et a notamment indiqué que : « [...] *Malgré ces efforts, l'accessibilité financière du logement est devenue un problème important. Dans la plupart des métropoles, il y a une offre insuffisante de logements sociaux pour les publics les plus nécessiteux. Si le droit au logement peut être revendiqué, les requérants qui le font ne reçoivent souvent des logement qu'après plusieurs années.* »

DÉCISION DU COMITÉ DES DROITS
ÉCONOMIQUES, SOCIAUX
ET CULTURELS DE L'ONU :

LÓPEZ ALBÁN C. ESPAGNE

En octobre 2019, une nouvelle décision du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU (CESCR) a jugé que l'Espagne

violait l'article 11.1 sur le droit à un logement suffisant¹⁹. Il y estime que « *l'expulsion de la famille sans examen de la proportionnalité par les autorités constitue une violation de son droit au logement* ». En outre, le Comité considère que le refus de la demande de logement social sans tenir compte de la situation précaire du ménage et uniquement parce qu'il occupait un logement sans titre de propriété constitue, en soi, une violation de son droit au logement convenable.

Le Comité a une fois de plus confirmé sa position particulièrement extensive, par rapport à d'autres organes internationaux ou régionaux de protection des droits humain en matière de droit au logement. Plus d'une centaine de communications de ménages considérant que leur droit humain à un logement suffisant a été violé par l'État espagnol sont toujours en cours d'examen devant le CESCR. Une affaire provenant de Belgique concernant une expulsion pour résiliation d'un contrat de bail par le propriétaire est également actuellement en cours d'examen par le Comité²⁰.

17

Leilani Farha a étendu son travail au-delà de ses obligations formelles en tant que Rapporteuse spéciale afin de demander la considération du logement en tant que droit humain et non plus en tant que bien <http://www.unhcr.org/the-shift>. Son travail est présenté dans PUSH, un documentaire sur la financiarisation du logement aux quatre coins du monde.

18

Lignes directrices pour la réalisation du droit à un logement convenable : http://www.unhcr.org/user/pages/04_resources/A_HRC_43_43_E-2.pdf

19

López Albán c. Espagne (E/C.12/66/D/37/2018) : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/66/D/37/2018&Lang=en

20

Affaires en cours d'examen du CESCR : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx>

CONSEIL DE L'EUROPE

CONVENTION EUROPÉENNE
DES DROITS DE L'HOMME

Bien qu'il ne soit pas explicitement consacré par la Convention européenne des droits de l'homme, le droit au logement peut être lié à plusieurs de ses articles pour la lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement, notamment à l'article 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants) et à l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale). La Cour européenne des Droits de l'homme continue de produire une jurisprudence importante :

ANALYSE DE LA PROPORTIONNALITÉ
DANS LES RAPPORTS LOCATIFS
PRIVÉS :

F.J.M. C. ROYAUME-UNI

Cette affaire concernait une ordonnance de saisie contre une locataire, après que les propriétaires aient cessé de verser les mensualités de leur prêt hypothécaire. La requérante se plaignait de ce que les tribunaux britanniques aient refusé d'étudier son droit en tant que locataire à ne pas perdre son domicile à l'aune du droit du créancier du prêt au paiement des mensualités²¹. La Cour a constaté que la législation interne avait pris en compte les intérêts concurrents en jeu, et que les requérants en question avaient sciemment consenti à une relation contractuelle à l'égard de laquelle le législateur avait prescrit de quelle manière leurs droits conventionnels devaient être respectés. Selon la Cour, si la locataire d'un bailleur privé, comme la requérante, pouvait enjoindre un tribunal indépendant à se livrer à une mise en balance avant d'ordonner la saisie, les répercussions sur le secteur locatif privé seraient tout à fait imprévisibles et pourraient être très dommageables. La Cour a déclaré à l'unanimité la requête irrecevable.

La CEDH rappelle que la perte du logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile. De fait, « toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir faire examiner la proportionnalité de cette mesure par un tribunal indépendant à la lumière des principes pertinents qui découlent de l'article 8 de la Convention » (paragraphe 36). Cette affaire intervient alors que la CEDH a construit une jurisprudence dans laquelle elle établit une distinction entre les propriétaires privés et publics pour l'application du contrôle de proportionnalité. Cet examen s'applique uniquement dans les cas où les requérants vivent dans des logements sociaux et où aucun autre intérêt privé n'est en jeu. Dans le secteur locatif privé, l'équilibre entre les droits des locataires et des propriétaires privés peut être établi par la législation.

TENSION ENTRE LE DROIT
À LA PROPRIÉTÉ ET LE DROIT
AU LOGEMENT :CASA DI CURA VALLE FIORITA C.
ITALIE

Cette affaire concerne l'impossibilité pour une société de reprendre possession de son immeuble, situé à Rome et occupé sans titre depuis 2012 par des militants pour le droit au logement (« *movimento lotta per la casa* »)²². Une décision judiciaire, définitive et exécutoire, a été rendue le 9 août 2013, ordonnant l'expulsion des occupants. Elle est restée inexécutée pour des raisons d'ordre social (absence de solutions de relogement des occupants, faute de ressources suffisantes) et de craintes relatives aux risques de troubles à l'ordre public.

La Cour a reconnu que les motivations d'ordre social et les craintes relatives aux risques de troubles à l'ordre public pouvaient justifier des difficultés d'exécution et un retard dans la libération des lieux. Elle a toutefois estimé que l'inaction totale et prolongée des autorités ita-

21

F.J.M. c. Royaume-Uni (Requête n° 76202/16) [06/11/2018] <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-188124>

22

Casa di Cura Valle Fiorita S.r.l. c. Italie - (requête n° 67944/13) [13.12.2018] <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-188263>

liennes était injustifiée, rappelant qu'un manque de ressources ne constituait pas en soi une justification acceptable pour l'inexécution d'une décision de justice. Elle a ainsi jugé qu'en ne prenant aucune mesure pour se conformer à la décision du 9 août 2013, les autorités nationales avaient privé les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention de tout effet utile et porté atteinte à l'État de droit, fondé sur la prééminence du droit et la sécurité des rapports juridiques.

TRAITEMENTS INHUMAINS ET DÉGRADANTS :

KHAN C. FRANCE

Plusieurs mineurs non accompagnés, parmi lesquels M. Khan, ont vécu pendant plusieurs mois dans le bidonville de la Lande (« Jungle ») de Calais au Nord de la France dans des conditions inacceptables. Le campement a été démantelé à plusieurs reprises en 2016, opérations qui ont conduit à une dégradation des conditions de vie de M. Khan. En mars 2016, avant de quitter la France, M. Khan a déposé un recours auprès de la CEDH²³. Le recours invoque les articles 3 et 8 de la CEDH et l'article 1 du Protocole n°1 relatifs aux traitements inhumains et dégradants, au respect de la vie privée et familiale, et au respect des biens et de la propriété. Une semaine plus tard, malgré les demandes des ONG, la CEDH a pris la décision de ne pas exiger de mesures provisoires à l'encontre des autorités publiques françaises, considérant que des mesures étaient déjà en cours de mise en œuvre à la suite d'un arrêt du juge des enfants. Toutefois, dans un jugement de février 2019, la CEDH a jugé que la non-intervention des autorités publiques avant la décision du juge des enfants pour identifier et garantir la prise en charge des mineurs non accompagnés présents sur le campement représentait un manquement aux obligations découlant de l'article 3 de la Convention. Elle a estimé que les autorités publiques n'avaient pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour remplir leurs

obligations au titre de la prise en charge des mineurs non accompagnés.

Il importe de souligner que cette décision fait suite à de nombreuses interpellations d'associations concernant les conditions de vie des personnes vivant dans ce campement. La décision de la cour s'inscrit dans la continuité de sa jurisprudence relative à l'article 3 et a été saluée par la société civile, dans la mesure où elle a notamment pris en compte plusieurs arguments présentés dans des tierces interventions (la Commission nationale consultative des droits de l'homme et le Défenseur des Droits)²⁴.

MESURES PROVISOIRES APPLIQUÉES DANS L'AFFAIRE P.H. ET AUTRES C. ITALIE

La Cour européenne des Droits de l'Homme a décidé d'appliquer des mesures urgentes dans cette affaire qui concerne trois citoyens bosniens d'origine rom expulsés avec leurs enfants mineurs d'un bidonville de Ponte Riccio en avril 2019²⁵. Le 5 avril 2019, le Maire de Giugliano avait publié un arrêté ordonnant l'expulsion de tous les habitants de bidonvilles pour des raisons de sécurité et de santé publiques. Cet arrêté a été mis en œuvre le 10 mai. Le 16 mai 2019, les requérants ont introduit une requête demandant des mesures provisoires à la Cour au titre de l'article 39 de son règlement, afin d'ordonner à l'Etat de leur fournir, à eux et leurs familles, un hébergement adéquat et de suspendre les nouvelles expulsions. La Cour a ajourné l'examen de la requête jusqu'au 17 mai 2019 après avoir demandé aux différentes parties de fournir davantage d'informations. Étant donné que la réponse du gouvernement aux questions de la Cour n'indiquait pas clairement si les requérants avaient été relogés ou non, la Cour a décidé d'appliquer une mesure provisoire enjoignant le Gouvernement italien de fournir un hébergement temporaire aux mineurs et à leurs parents, sans les séparer.

23

Khan c. France
(requête n° 12267/16)
[28.02.2019] [http://
hudoc.echr.coe.int/
eng?i=001-191587](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-191587)

24

La Commission nationale consultative des droits de l'homme et le Défenseur des Droits sont des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

25

P.H. et autres c. Italie
(requête n° 25838/19)
[20.05.2019] [http://
hudoc.echr.coe.
int/eng-
press?i=003-6409461-
8418048](http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6409461-8418048)

COMITÉ DE L'EUROPE DES DROITS SOCIAUX

Plusieurs réclamations collectives relatives au droit au logement ont été introduites en utilisant le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne révisée.

RÉCLAMATION COLLECTIVE CONTRE LA GRÈCE POUR NON-RESPECT DU DROIT AU LOGEMENT

En novembre 2018, la Commission internationale des Juristes (CIJ) et le Conseil européen sur les réfugiés et exilés (ECRE) ont introduit une réclamation collective contre la Grèce devant le Comité européen des Droits sociaux pour violations des droits d'enfants migrants et demandeurs d'asile, tant accompagnés que non-accompagnés, en vertu de la Charte sociale européenne révisée²⁶. La CIJ et ECRE ont allégué que la Grèce n'assurait pas la protection des enfants migrants non accompagnés en Grèce et des enfants migrants accompagnés dans les îles du Nord-Est de la mer Égée, en raison notamment de la saturation des installations d'accueil. La réclamation concerne le non-respect du droit au logement ; le droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique ; le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique ; le droit à la protection de la santé ; le droit à l'assistance sociale et médicale ; et le droit à l'éducation. En mai 2019, le Comité européen de Droits sociaux a déclaré à l'unanimité la réclamation recevable et a décidé d'appliquer des mesures immédiates, notamment pour assurer la désignation d'un tuteur, assurer l'accès à la nourriture, à l'eau, à l'éducation et à un logement approprié, et assurer l'accès aux soins de santé et à l'assistance médicale.

26

N° 173/2018
Commission
internationale des
Juristes (CIJ) et
Conseil européen
sur les réfugiés
et exilés (ECRE)
c. Grèce : [http://
hudoc.esc.coe.int/
fre/?i=cc-173-2018-
dadmissandimmed-
en](http://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-173-2018-dadmissandimmed-en)

27

N° 178/2019 Amnesty
International
c. Italie : [http://
hudoc.esc.coe.int/
fre/?i=cc-178-2019-
dadmissandimmed-
en](http://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-178-2019-dadmissandimmed-en)

RÉCLAMATION COLLECTIVE CONTRE L'ITALIE SUR LA SITUATION DE LOGEMENT DES ROMS

En mars 2019, Amnesty International a introduit une réclamation²⁷ en réponse au scandale autour de la situation des Roms en Italie. La plainte présente des données assez complètes démontrant que la situation de logement des communautés roms en Italie englobe une série de violations de la Charte sociale européenne. Ces données concernent les expulsions forcées, l'utilisation continue de campements isolés où les logements sont insalubres, et l'absence d'égalité d'accès au logement social. En juillet 2019, le Comité européen des Droits sociaux a déclaré, à l'unanimité, la réclamation recevable, et a statué sur des mesures immédiates. Les mesures visent notamment à s'assurer que les personnes expulsées ne restent pas sans abri et à s'assurer que les personnes expulsées ne soient pas relogées dans des conditions de vie inacceptables.

ZOOM SUR L'IRLANDE

Cette brève analyse de la situation de l'Irlande vise à donner un exemple de la façon dont la législation et la jurisprudence européennes peuvent être utilisées pour promouvoir le droit au logement dans la législation nationale.

UNE LOI INNOVANTE ADOPTÉE PAR LE PARLEMENT IRLANDAIS PROTÈGE LES PROPRIÉTAIRES EN DIFFICULTÉ DE PAIEMENT DE LEUR HYPOTHÈQUE EN INTRODUISANT UN CONTRÔLE DE PROPORTIONNALITÉ

Une nouvelle législation a été adoptée par l'*Oireachtas* (Parlement) et protège les propriétaires en difficulté de paiement de leur hypothèque²⁸, en obligeant les tribunaux irlandais à

examiner si l'ordonnance de saisie est « proportionnée » et respecte pleinement les droits de l'emprunteur. Les tribunaux doivent désormais vérifier si le créancier a établi une déclaration pour l'emprunteur, établissant les conditions dans lesquelles ce dernier pourrait rester dans le logement. Ils doivent également examiner toute proposition éventuelle faite par l'emprunteur en vue de permettre au ménage de rester dans le logement, et prendre en considération « tout autre point qu'ils jugent approprié ». Cette loi s'appuie sur les mesures existantes prises par l'État, mais intègre de manière significative une norme en matière de droits humains dans le droit irlandais. Les questions relatives à la proportionnalité n'avaient auparavant été appliquées qu'aux expulsions de logements sociaux, mais n'étaient pas prises en considération par les tribunaux dans les procédures de saisies hypothécaires.

LA COUR IRLANDAISE CONFIRME QUE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE OFFRE DES PROTECTIONS POUR LES PERSONNES RISQUANT DE PERDRE LEUR LOGEMENT

Dans l'affaire *Grant c. County Laois Registrar* d'avril 2019, la Haute Cour irlandaise a confirmé que la législation européenne relative aux droits des consommateurs et aux droits humains devait être respectée dans les affaires de saisies hypothécaires où les personnes concernées risquent de perdre leur logement²⁹. Les juges et les officiers de l'état civil irlandais doivent évaluer les documents hypothécaires à la recherche de clauses abusives de leur propre initiative ou, en d'autres termes, réaliser une évaluation des conditions hypothécaires, conformément à la législation européenne, sans être enjoint à le faire par les emprunteurs. Ils devront alors supprimer toutes les conditions jugées abusives avant d'établir une ordonnance d'expulsion, conformément à la directive européenne

relative aux clauses abusives dans les contrats. Cette affaire a également établi que la Charte européenne des droits fondamentaux faisait partie intégrante du processus de sélection de ces questions juridiques dans les tribunaux locaux et nationaux irlandais.

28

The Land and Conveyancing Law Reform (Amendment) Act 2019: <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2019/19/>

29

Grant c. County Laois Registrar : http://abusivelending.org/sites/default/files/Grant_Explainer.pdf

ANNEXE 1

DONNÉES SUR LE SANS-ABRISME EN EUROPE

Évolutions récentes des nombres de personnes sans domicile en Europe

Le nombre de personnes sans domicile a continué d'augmenter dans bon nombre d'Etats membres ces dernières années. En **Espagne**, le nombre moyen de personnes fréquentant chaque jour les services d'hébergement et de restauration pour personnes sans domicile a connu une hausse de 9,5 % entre 2016 et 2018¹. Aux **Pays-Bas**, 39 300 personnes ont été estimées sans domicile en 2018, soit une augmentation de 121 % depuis 2009². En **Irlande**, le nombre de personnes vivant en hébergement d'urgence géré par l'Etat a augmenté de 211 % de 2014 à 2019³. En **Slovénie**, selon l'Institut de Protection Sociale, 4 029 personnes sans domicile ont eu recours aux programmes d'hébergement et d'accueil de jour en 2018, soit une augmentation de 49 % depuis 2013⁴. Le réseau slovène d'aide aux personnes sans domicile a compté 6 881 personnes ayant utilisé leurs services en 2018, une augmentation constante depuis 2014 (+168 % en 4 ans). En **Lituanie**, le nombre de personnes en hébergement d'urgence et temporaire a augmenté de 26 %, passant de 2 494 à 3 007 personnes entre 2017 et 2018⁵. En **Angleterre**, 86 130 personnes sans domicile vivaient en hébergement temporaire au 30 juin 2019, soit une augmentation de 72 % depuis 2011⁶ ; le nombre de personnes sans abri vivant à la rue y a également augmenté de 165 % entre 2010 et 2019⁷. En **Écosse**, selon les données muni-

cipales collectées par le gouvernement, après une baisse constante du nombre de personnes sans domicile depuis 2005/06, la tendance est revenue à la hausse des deux dernières années : d'avril 2018 à mars 2019, le nombre de demandes de statut a augmenté de 3 %, tout comme celui des personnes reconnues sans domicile, les portant respectivement à 36 465 et à 29 894⁸. Selon les données du gouvernement gallois, le nombre de personnes menacées par le sans-abrisme au **Pays de Galle** a augmenté de 18 % entre avril 2018 et mars 2019 (10 737 personnes concernées). 2 226 personnes étaient en hébergement temporaire au 31 mars 2019 (+8 %, nombre le plus élevé depuis l'introduction de la législation actuelle en 2015)⁹.

Dans une petite minorité de pays, l'évolution générale de la privation de domicile a plutôt été à la baisse : en **Pologne**, après un pic d'augmentation de 17 % en 2015, les études de 2017 et 2019 ont montré une baisse du nombre de personnes sans domicile d'environ 16 % en deux ans. Si l'enquête de 2015 comportait de nombreux biais méthodologiques et surestimerait les chiffres, les données de prévalence annuelle indiquent qu'après un pic en 2013-2014 (avec plus de 45 000 personnes sans domicile), le nombre de personnes concernées a lentement décliné depuis¹⁰.

L'enquête téléphonique Home_EU¹¹ menée en 2017 a démontré qu'en Espagne, 12,6 % des répondants avaient vécu un épisode de sans-abrisme au moins une fois dans leur vie et 6,2 % en Suède, 5,4 % en Italie, 4,6 % au Portugal, 4,5 % aux Pays-Bas, 3,1 % en Pologne, 1,9 % en France, 1,7 % en Irlande.

La diversification des profils des personnes sans-domicile en Europe : des vulnérabilités exacerbées et des besoins spécifiques

SANS DOMICILE DE 0 À 99 ANS ET TOUS GENRES CONFONDUS

Dans la plupart des pays européens, le profil des personnes sans domicile se diversifie, tant du point de vue de l'âge que de celui du genre. La part d'enfants sans-domicile a augmenté en **Irlande**, le nombre d'enfants en hébergement temporaire pour personnes sans domicile a augmenté de 400 % entre juillet 2014 et octobre 2019 (3 826 enfants concernés à cette date)¹². À **Bruxelles**, 14,6 % des personnes dénombrées une nuit en 2018 étaient mineures : 612 enfants, dont 247 en situation de sans-abrisme (20 dans les espaces publics et 227 dans une structure d'accueil d'urgence). En outre, 22,4 % du total des personnes étaient des femmes¹³. En **Angleterre**, si la majorité des personnes seules demandant le statut de sans domicile auprès des autorités locales sont des hommes (62 % en 2018), la majorité des personnes seules avec enfant(s) (familles monoparentales) requérantes sans domicile sont des femmes (90 % en 2018) ; tout comme en **Écosse**, où 80 % des personnes seules avec enfant(s) requérantes sont des femmes (2017-18)¹⁴. En **Finlande**, sur une nuit en 2019, 26 % des personnes seules sans domicile étaient des femmes¹⁵, alors qu'elles représentaient 17 % des personnes sans domicile dans les années 2000. En **Suède**, en 2017, 62 % de la population sans domicile étaient des hommes et 38 % des femmes, contre respectivement 83 % et 17 % en 1993¹⁶. 48 % des femmes sans domicile étaient mères d'enfant(s) âgé(s) de moins de 18 ans

(contre 29 % des hommes sans domicile). En **Pologne**, le nombre d'enfants sans domicile a décliné significativement, de -38 % entre 2013 et 2019¹⁷. En revanche, la proportion de personnes âgées de plus de 60 ans parmi les personnes sans domicile a augmenté entre 2013 et 2019, de 21,7 % à 33 %. Cette tendance a également été observée en **Suède** et au **Royaume-Uni**.

La tranche d'âge des 18-29 ans représenterait 20 à 30 % du nombre total de personnes sans-domicile dans la majorité des pays européens. De plus en plus de jeunes demandent de l'aide auprès des services sociaux, mais pour autant, de nombreux jeunes sans-domicile évitent de demander cette aide avant d'être vraiment dans une situation insoutenable¹⁸. Ils ont tendance à épuiser leurs possibilités alternatives en restant chez des amis, de la famille ou d'autres contacts avant de demander de l'aide auprès du secteur. Ces situations sont très peu visibles, et peuvent potentiellement conduire à des situations dangereuses ou abusives. Au **Royaume-Uni**, une étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale a démontré que, comparé à d'autres groupes d'âges, les jeunes ont été trois fois plus confrontés à la privation de domicile au cours des cinq années précédant l'enquête¹⁹. On observe en effet une forte augmentation du nombre de jeunes sans-domicile dans de nombreux pays : de 78 % en **Irlande** entre 2015 et 2018²⁰ et de 58 % au **Danemark** entre 2009 et 2015. Aux **Pays-Bas**, en 2018, une personne sans domicile sur trois avait entre 18 et 30 ans, une part qui a quadruplé depuis 2009²¹.

LES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS SURREPRÉSENTÉS PARMİ LES PERSONNES SANS DOMICILE

À **Bruxelles**, sur 276 personnes sans abri ayant accepté de répondre à des questions sur leur profil à l'hiver 2018, 81 % ont déclaré dormir à la rue quotidiennement et un quart d'entre elles était en demande d'asile. Selon le décompte de

La Strada, environ 40 % des personnes sans abri à Bruxelles sont des personnes migrantes en situation irrégulière (2017-2018)²². En **Finlande**, sur une nuit en 2019, un quart des personnes seules et des familles sans domicile étaient immigrantes²³. À **Londres**, de 2013 à 2018, parmi les personnes sans-abri, on compte toujours environ une moitié de Britanniques, un tiers de ressortissants européens (principalement issus de Roumanie, Pologne et Bulgarie) et un peu plus de 10 % de personnes provenant d'autres pays²⁴. En **Rhénanie du Nord – Westphalie**, en Allemagne, au 30 juin 2017, 37 % des adultes sans domicile n'étaient pas ressortissants allemands (+8,7 points de pourcentage comparé aux 28,3 % de 2016) et 44,5 % avaient un parcours de migration (comparé à 35 % en 2016)²⁵. En **Espagne**, en 2018, 39,5 % des personnes hébergées quotidiennement dans les hébergements d'urgence/temporaires étaient immigrants/demandeurs d'asile. Au **Danemark**, 1 personne sans domicile sur 5 était immigrante en 2017 (comparé à moins de 14 % pour le reste de la population). Le nombre de migrants sans domicile a augmenté de 250 % en 2 ans, passant de 125 personnes en 2015 à 438 en 2017²⁶. 41 % des 1 687 femmes (accompagnées de 1 649 enfants) accueillies dans des refuges dédiés ou des hébergements d'urgence danois étaient immigrantes²⁷. 1 932 (51 %) des 3 774 mineurs non-accompagnés vivant en **Grèce** en mars 2019 étaient déclarés sans domicile (en détention, en hotspots, en habitat informel, à la rue) et 16 % étaient déclarés sans-abri à la rue (chiffres qui ne prennent pas en compte les nombreux mineurs en situation irrégulière)²⁸. Aux **Pays-Bas**, en 2018, 57 % des 39 300 personnes estimées sans domicile avaient un parcours de migration²⁹. En **France**, la part des personnes ayant un parcours de migration parmi les personnes sans domicile a fortement augmenté entre 2001 et 2012, passant de 38 % à 53 %³⁰. Enfin en **Suède**, en 2017, la population sans domicile se composait de 43 % de ressortis-

sants étrangers contre 23,3 % en 1993³¹. 25 % de la population sans domicile était en Suède depuis moins de 2 ans³².

LES PERSONNES SANS DOMICILE SONT EN MAUVAISE SANTÉ ET MEURENT BEAUCOUP PLUS JEUNES QUE LE RESTE DE LA POPULATION

Les conditions de santé des personnes sans domicile se sont aggravées ces dernières années. Au **Royaume-Uni**, les données suggèrent une complexité accrue des besoins des personnes sans domicile ces dernières années, liée en particulier aux conditions de santé (mentale et physique) des personnes concernées, qui sont identifiées comme les premiers besoins d'assistance : en **Angleterre** en 2017-18, 14 % des besoins d'assistance des personnes sans domicile requérantes étaient liés à des problèmes de santé physique et 22 % à des problèmes de santé mentale (respectivement 20 % et 31 % en **Écosse**). De 2012-13 à 2017-18, ont été observées : une augmentation de 23 % du nombre d'acceptations dues aux besoins en matière de santé physique et une augmentation de 34 % du nombre d'acceptations dues aux besoins en matière de santé mentale. L'**Écosse** a connu, sur la même période, une hausse de 30 % des requérants ayant des besoins en matière de santé physique et de 58 % des requérants ayant des besoins en matière de santé mentale³³. A **Vienne**, en 2012, 57 % des usagers des services d'aide aux personnes sans domicile déclaraient avoir des problèmes de santé physique et 39 % des problèmes de santé mentale. Une étude de 2019 a également démontré qu'en **Autriche**, les personnes sans domicile (enquête sur les hommes de 15 à 64 ans) avaient un risque de mortalité 4 fois plus élevé que le reste de la population autrichienne³⁴. Au **Danemark**, en 2017, 53 % des personnes sans domicile déclaraient avoir des problèmes de santé mentale et 22 % déclaraient avoir des problèmes de santé physique³⁵. En **Hongrie**, selon

la dernière enquête sur une nuit en février 2018, une personne sans domicile interrogée sur 4 a des problèmes de santé mentale, et 1 personne sans domicile sur 2 a un sérieux problème de santé physique³⁶. En **France** en 2019, 495 personnes sans abri sont mortes à la rue. L'âge moyen lors du décès est de 48,7 ans, soit 33,5 ans de moins que pour la population générale³⁷.

LA CHRONICISATION DU SANS-ABRISME : L'ALLONGEMENT DES PÉRIODES DE PRIVATION DE DOMICILE

Les données disponibles mettent également en lumière la « chronicisation » de la privation de domicile sur le long-terme, c'est-à-dire l'augmentation de la durée des épisodes de sans-abrisme. En **Pologne**, le pourcentage de personnes sans domicile depuis plus de 5 ans est passé de 43 % en 2013 à 54,6 % en 2019. En **Italie**, entre 2011 et 2014, le pourcentage de personnes sans domicile pendant moins de 3 mois est passé de 28,5 % à 17,4 %, tandis que le pourcentage de personnes sans domicile pendant plus de 2 ans est passé de 27,4 % à 41,1 % et le pourcentage de personnes sans domicile pendant plus de 4 ans est passé de 16 % à 21,4 %. Cette problématique a surtout concerné

les ressortissants non-italiens, dont la durée moyenne en tant que sans domicile est passée de 1,6 à 2,2 ans (tandis que la durée moyenne pour les ressortissants italiens est restée stable autour de 3,5 ans). En **Suède**, selon les données de 2017, 10 % des personnes sans domicile le sont depuis plus de 10 ans. Au **Danemark**, d'après les données de 2017, 46 % des personnes sans domicile recensées étaient dans cette situation depuis plus d'un an, et 1 sur 4 depuis plus de 2 ans. A **Bratislava**, 40 % des personnes sans domicile recensées en 2016 étaient devenues sans domicile au moins 10 ans avant l'année du recensement. A l'inverse, en **Lituanie**, le nombre de personnes résidant en abris de nuit pour plus de 6 mois a légèrement baissé, de 1 015 personnes en 2017 à 986 personnes en 2018, mais celui des personnes résidant en abris de nuit pour 1 à 3 mois a augmenté, de 438 personnes en 2017 à 1 353 personnes en 2018. En **Roumanie**, sur les 1 113 enfants et jeunes de moins de 35 ans recensés sans abri à la rue à Bucarest en 2014³⁸, 42 % vivaient dans cette situation depuis plus de 10 ans. En **France**, 70 % des personnes appelant le numéro d'urgence 115 pour obtenir un hébergement pour la nuit sont déjà connues des travailleurs sociaux³⁹.

- 1** Instituto Nacional de Estadística (2019), *Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar - Año 2018*, disponible sur : https://www.ine.es/prensa/ecapsh_2018.pdf. L'enquête couvre la réalité des personnes qui ont eu des contacts avec les opérateurs et les services sociaux mais ne couvre pas celle des personnes sans domicile qui n'ont aucun contact avec les services d'aide.
- 2** Personnes sans domicile au sens large (ETHOS) hors personnes sans papiers. CBS (2019), <https://www.cbs.nl/en-gb>.
- 3** Department of Housing, Planning and Local Government (2020), *Homelessness Data*, disponible sur : <https://www.housing.gov.ie/housing/homelessness/other/homelessness-data>
- 4** Institut RS Za Socialno Varstvo (Social Protection Institute of the Republic of Slovenia) (2019), disponible sur : https://www.irsv.si/upload2/SVP_koncno_V2_30.5.2019.pdf
- 5** Oficiolosios Statistikos Portalias (2019), disponible sur : <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?theme=all#/>
- 6** Ministry of Housing, Communities & Local Government (2019), *Statutory Homelessness in England: April to June 2019*, disponible sur : <https://www.gov.uk/government/statistics/statutory-homelessness-in-england-april-to-june-2019> & Office for National Statistics (2019), UK homelessness: 2005 to 2018, disponible sur : <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/housing/articles/ukhomelessness/2005to2018>
- 7** https://www.crisis.org.uk/media/240419/the_homelessness_monitor_england_2019.pdf
- 8** Gouvernement Ecosais (2019), *Homelessness in Scotland: 2018 to 2019*, disponible sur : <https://www.gov.scot/publications/homelessness-scotland-2018-2019/>
- 9** Statistics for Wales (2019), *Homelessness in Wales - 2018-2019*, disponible sur : <https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-07/homelessness-april-2018-march-2019-993.pdf>. La loi galloise de 2014 sur le logement a entériné un certain nombre de modifications de la législation sur les sans-abrisme, dont de nouvelles obligations de prévention du sans-abrisme aux autorités locales pour toute personne demandant de l'aide ; l'implication des personnes dans la conception de leurs propres solutions, en développant conjointement un plan de logement personnel tenant compte non seulement des problèmes de logement immédiats, mais aussi de tout problème sous-jacent ; l'intervention précoce, dans les 56 jours suivant le constat de privation de domicile ; l'introduction de nouvelles obligations pour les associations de logement afin d'assurer leur coopération pour la prévention du sans-abrisme. Shelter Cymru (2015), « A brand new start: homelessness and the Housing (Wales) Act », disponible sur : <https://sheltercymru.org.uk/wp-content/uploads/2015/12/A-brand-new-start-homelessness-and-the-Housing-Wales-Act.pdf>
- 10** FEANTSA (2020), *Fiche Pays - Pologne*, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2019/12/03/country-profile-poland?bcParent=27>
- 11** 5.631 interviews téléphoniques menées entre Mars et Décembre 2017 en France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Espagne et Suède ; http://www.home-eu.org/wp-content/uploads/2019/04/Abstracts_book_03.pdf
- 12** En Irlande, le nombre d'enfants en hébergement temporaire pour personnes sans domicile a augmenté de 400% entre juillet 2014 et octobre 2019 (3 826 enfants concernés à cette date) : Department of Housing, Planning and Local Government (2020), op. cit.
- 13** La Strada (2019), *Dénombrement des personnes sans-abri et mal-logées en Région de Bruxelles Capitale*, disponible sur : <https://www.lastrada.brussels/portail/fr/etudes-et-analyses/denombrement/393-cinquieme-edition-du-denombrement-des-personnes-sans-abri-et-mal-logees-en-rtc>
- 14** Office National for Statistics (2019), op. cit.
- 15** ARA (2020), *Homelessness in Finland 2019*, disponible sur : [https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2019\(55946\)](https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2019(55946))
- 16** European Social Policy Network (2019), *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion - Sweden*, disponible sur : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8243&furtherPubs=yes>
- 17** Il n'existe pas de stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme en Pologne ; ces baisses peuvent s'expliquer, selon les membres polonais de la FEANTSA, par la combinaison de mesures macroéconomiques positives, d'aides européennes et surtout d'un nouvel outil pour l'aide sociale des familles, le programme « Family 500 Plus » enclenché début 2016 via lequel chaque famille polonaise, sans considération de leur condition financière, reçoit une allocation mensuelle de 500 PLN (environ 115€) par enfant. Le programme a déjà fait ses preuves en matière de lutte contre la pauvreté parmi les enfants en Pologne.
- 18** FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2017), *Enfermés dehors - Des solutions de logement pour la transition vers l'indépendance des jeunes en situation de vulnérabilité*, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/report/2017/09/25/feantsa-fondation-abbepierre-paper?bcParent=27>
- 19** Watts, B., Johnsen, S., & Sosenko, F. (2015), *Youth homelessness in the UK: A review for The OVO Foundation*, disponible sur : <https://pureapps2.hw.ac.uk/ws/portalfiles/portal/9258335>
- 20** Department of Housing, Planning and Local Government (2020), op. cit.
- 21** CBS (2019), <https://www.cbs.nl/en-gb>
- 22** La Strada (2019), op. cit.
- 23** ARA (2020), op. cit.
- 24** <https://data.london.gov.uk>
- 25** *National Report Germany ESPN 2019*
- 26** National Report Denmark ESPN 2019 / Benjaminsen, 2017.
- 27** ESPN Denmark 2019 / Danmarks Statistik, 2018.
- 28** National Centre for Social Solidarity (EKKA), 2019, http://www.ekka.org.gr/images/EKKA_Dashboard_31-3-2019.pdf
- 29** CBS (2019), <https://www.cbs.nl/en-gb>
- 30** INSEE (2012), op. cit.
- 31** ESPN Sweden 2019.
- 32** <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2017-11-15.pdf>, p. 20.
- 33** Office National for Statistics (2019), op. cit.
- 34** National report Austria ESPN 2019.
- 35** National Report Denmark ESPN 2019 / Benjaminsen, 2017.
- 36** Györi, P. (2019), *Összefoglaló: Február Harmadika Munkacsoport Gyorsjelentés a 2018. évi hajléktalan-adaftelvételel* [Summary: Report on the survey 3 February 2018], <http://menhely.hu/download.php?f=downloads/feb3/2018/F3-Gyorsjelentés-2018-handout.pdf>,
- 37** Collectif Les Morts de la Rue (2020), Enquête 2019, mentionnée dans Fondation Abbé Pierre (2020), *25^e Etat du Mal-Logement en France*, p. 226.
- 38** Save the Children Romania / FEANTSA, Fiche Pays Roumanie, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2016/10/19/country-profile-romania?bcParent=27>
- 39** Baromètre du 115, disponible sur : <https://www.federationsolidarite.org/publications-mars-barometre-115/barometre-encours/6028-rapport-annuel-115-pour-l-annee-2014>



Photo : David Boureau | Centre d'Hébergement d'Urgence Migrants Paris-Ivry d'Emmaüs Solidarité – Paris, France

ANNEXE 2

EN EXIL ET SANS DOMICILE POUR ALLER PLUS LOIN

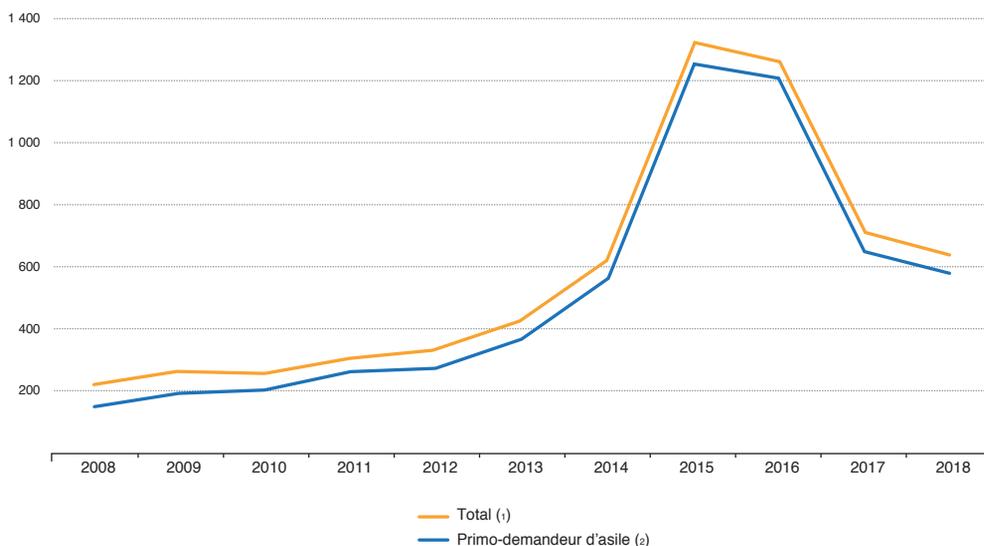
Introduction



GRAPHIQUE 1.1

**DEMANDES D'ASILE (DE RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS)
DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'EU-28, 2008-2018 (EN MILLIERS).**

Demands d'asile (de ressortissants de pays tiers) dans les États membres de l'EU-28, 2008-2018
(en milliers)



(1) 2008 - 2014: Croatie non disponible.

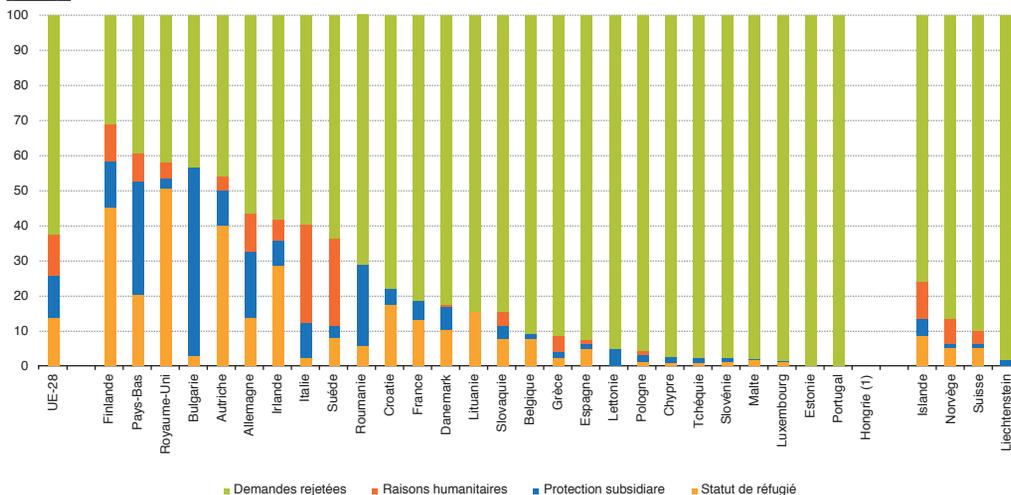
(2) 2008: Bulgarie, Grèce, Espagne, France, Croatie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Roumanie, Slovaquie et Finlande non disponibles. 2009: Bulgarie, Grèce, Espagne, Croatie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Roumanie, Slovaquie et Finlande non disponibles. 2010: Bulgarie, Grèce, Croatie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Roumanie et Finlande non disponibles. 2011: Croatie, Hongrie, Autriche et Finlande non disponibles. 2012: Croatie, Hongrie et Autriche non disponibles. 2013: Autriche non disponible.

Source : Eurostat (code des données en ligne : migr_asyappctza)

GRAPHIQUE 1.2

RÉPARTITION DES DÉCISIONS DÉFINITIVES RELATIVES AUX DEMANDES D'ASILE (DE RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS), 2018

(EN %)



Remarque : sur la base des chiffres originaux (non arrondis). Hongrie et Portugal : non disponible.

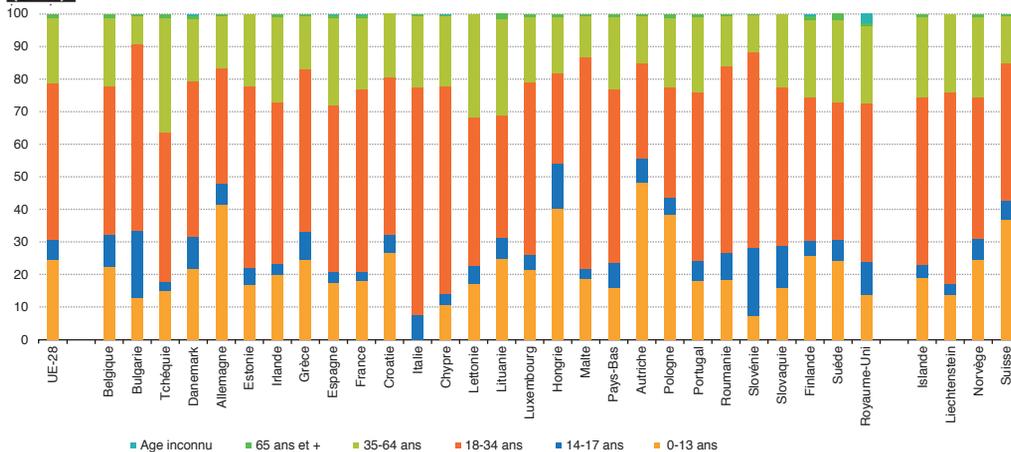
(1) Aucune décision définitive n'a été prise en 2018.

Source : Eurostat (code des données en ligne : migr_asydcfna)

GRAPHIQUE 1.3

RÉPARTITION PAR ÂGE DES PRIMO-DEMANDEURS D'ASILE (RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS) DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE ET DE L'AELE, 2018

(EN %)



Remarque : étant donné l'utilisation de chiffre arrondis dans les calculs, la somme de l'ensemble des groupes d'âge ne correspond pas toujours à 100%

Source : Eurostat (code des données en ligne : migr_asyappctza)

Chercher refuge : les conditions matérielles d'accueil et d'hébergement des personnes en demande d'asile

Lorsque les Etats membres versent des aides financières aux demandeur-se-s d'asile à la place d'un accueil matériel en hébergement, le traitement réservé est très souvent moins favorable aux demandeur-se-s d'asile comparé à l'aide sociale minimale accordée aux ressortissants nationaux. Le critère établi par la Directive Accueil étant le "niveau de vie suffisant", l'on

peut se poser la question de la définition de ce dernier. Concrètement, les montants de ces aides financières sont souvent très bas : il s'agit de montants fixes sensés couvrir les coûts d'alimentation, d'hébergement, de chauffage, d'habillement, d'hygiène et de biens de consommation. De plus, certains pays (Royaume-Uni, France) passent par une assistance financière non-cash (par carte de débit) qui complique le paiement de biens peu chers et de première nécessité (restaurants sociaux par exemple).

Aide financière mensuelle (cash ou coupons) au 1er Janvier 2019 – pour un adulte seul (ces aides étant majorées en fonction de la taille du ménage et de la présence d'enfants)

28

The Land and Conveyancing Law Reform (Amendment) Act 2019: <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2019/19/>

29

Grant c. County Laois Registrar : http://abusivelending.org/sites/default/files/Grant_Explainer.pdf

TABLEAU 2.1**ASSISTANCE FINANCIÈRE AUX PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE**

Pays	Pour un adulte seul hébergé dans le parc dédié	Pour un adulte seul non hébergé dans le parc dédié	Ratio par rapport aux aides sociales « standard »
Allemagne	135€	354€	90% des aides sociales « standard » (après 15 mois d'aide spécifique, éligibilité aux aides sociales standard)
Belgique	180-212€ (quand l'alimentation est fournie) 244-280€ (quand l'alimentation n'est pas fournie)	910,52€	Montant équivalent aux aides sociales « standard » prévu en cas de saturation des places dédiées et si FEDASIL n'assigne pas de place ; en pratique, la plupart des DA refusés à cause du manque de place après 2009 n'ont pu obtenir ces aides.
France	204€ = 6,80€ par jour	426€	Les demandeur-se-s d'asile ne sont pas éligibles aux allocations familiales et au RSA (Revenu de Solidarité Active) (d'un montant de 550,93€ par mois pour une personne seule).
Royaume-Uni	Section 95 (demandeur-se-s d'asile reconnus « démunis ») : 185,12€ Section 4 (demandeur-se-s d'asile déboutées remplissant certaines conditions de vulnérabilité) : 173,56€ (aide non-cash/carte de débit)		L'assistance financière allouée aux demandeur-se-s d'asile sous section 95 équivaut à 52% de l'allocation sociale de base accordée aux ressortissants britanniques.
Espagne	1 ^{ère} phase d'accueil (en hébergement dédié) = 51,60€ (argent de poche + coûts de transports publics, d'habillement, de santé, d'éducation/formation, d'interprétation... pris en charge sur justificatifs) 2 ^{ème} phase d'accueil = aides au loyer 3 ^{ème} phase d'accueil = aides ponctuelles (santé, éducation/formation, naissance)		
Italie	75€ = 2,50€ par jour		Information non disponible
Grèce	90€		Information non disponible
Pays-Bas	255,10€ (couvre l'alimentation, l'habillement et les frais personnels, mais pas les transports public et les frais médicaux)		Un-e demandeur-se d'asile reçoit moins de 30% de l'allocation sociale accordée aux ressortissants néerlandais, d'un montant mensuel de 1025,55€ pour une personne seule.
Suède	2,30€ par jour (quand l'alimentation est fournie)	6,82€ par jour	L'allocation mensuelle pour les demandeur-se-s d'asile est en moyenne de 204,46€, bien inférieure à celle réservée aux ressortissants suédois bénéficiant des aides sociales (couvrant les mêmes domaines/besoins) d'un montant mensuel moyen de 391,64€.

Source : FEANTSA à partir des données publiées dans les rapports AIDA – ECRE de chaque pays mentionné.

Les conditions de vie des personnes déboutées du droit d'asile

TABLEAU 3.1
DÉCISIONS DE PREMIÈRE INSTANCE SUR LES DEMANDES D'ASILE, 2018
(EN NOMBRE DE PERSONNES, EXCLUSIVEMENT DEMANDEURS RESSORTISSANTS HORS UE28)

Pays	Total décisions de première instance	Demandes rejetées en première instance	Décisions positives en première instance	Pourcentage de décisions de rejet en première instance	Pourcentage de décisions positives en première instance
République Tchèque	1.385	1.230	155	88,8 %	11,2 %
Pologne	2.500	2.125	375	85,0 %	15,0 %
Lettonie	125	95	30	76,0 %	24,0 %
Espagne	11.875	8.980	2.895	75,6 %	24,4 %
Estonie	75	55	20	73,3 %	26,7 %
France	115.045	82.325	32.725	71,6 %	28,4 %
Croatie	435	300	135	69,0 %	31,0 %
Italie	95.210	64.540	30.670	67,8 %	32,2 %
Suède	31.335	20.690	10.645	66,0 %	34,0 %
Royaume-Uni	29.005	18.895	10.110	65,1 %	34,9 %
Bulgarie	2.110	1.370	740	64,9 %	35,1 %
Pays-Bas	10.285	6.665	3.620	64,8 %	35,2 %
UE 28	581.895	364.465	217.430	62,6 %	37,4 %
Hongrie	960	590	365	61,5 %	38,0 %
Allemagne	179.110	103.175	75.940	57,6 %	42,4 %
Slovénie	235	135	100	57,4 %	42,6 %
Malte	1.500	855	645	57,0 %	43,0 %
Autriche	34.525	19.500	15.020	56,5 %	43,5 %
Roumanie	1.295	700	595	54,1 %	45,9 %
Grèce	32.340	17.130	15.210	53,0 %	47,0 %
Chypre	2.475	1.265	1.215	51,1 %	49,1 %
Danemark	2.625	1.315	1.315	50,1 %	50,1 %
Lituanie	270	135	135	50,0 %	50,0 %
Slovaquie	80	40	45	50,0 %	56,3 %
Belgique	19.020	9.340	9.675	49,1 %	50,9 %
Finlande	4.440	2.035	2.405	45,8 %	54,2 %
Portugal	1.045	415	625	39,7 %	59,8 %
Luxembourg	1.410	400	1.010	28,4 %	71,6 %
Irlande	1.175	170	1.005	14,5 %	85,5 %

Eurostat, 2020 [migr_asydcfst]

ANNEXE 3

BIBLIOGRAPHIE ET MÉTHODOLOGIE

Les données utilisées pour la rédaction de ce rapport ont été collectées à partir des sources citées ci-dessous, et en particulier à partir de :

- Questionnaires envoyés aux membres nationaux et locaux de la FEANTSA ainsi qu'aux organisations partenaires¹ ;
- Entretiens et visites de terrain menés entre Août 2019 et Mars 2020 à Bruxelles, Paris, Metz, Athènes, Milan, Barcelone ;
- Publications officielles de la FEANTSA, de la Fondation Abbé Pierre et de l'Observatoire Européen du Sans-Abrisme ;
- Base de données Eurostat/EUSILC 2018

1. TRAVAUX ET BASES DE DONNÉES DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ÉTUDES

AUTRICHE

Statistik Austria

- « Europäische und nationale Indikatoren zur sozialen Eingliederung in Österreich 2008 bis 2017 », 2018, disponible sur : https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/074629.html

ESPAGNE

Institut National des Statistiques

- *Survey on homeless persons*, 2013, disponible sur : https://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=ultiDatos&idp=1254735976608
- « Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar », 2017, disponible sur http://www.ine.es/prensa/ecapsh_2016.pdf

Barcelona Center for International Affairs (CIDOB)

- *To be or not to be: Deficiencies in the Spanish Reception System*, 2019, disponible sur : https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_214/to_be_or_not_to_be_deficiencies_in_the_spanish_reception_system

- *Our House, Your House? Conditions and paths of access to housing for asylum seekers and refugees in Catalonia*, 2020, disponible sur : https://www.cidob.org/en/projects/our_house_your_house

FINLANDE

ARA (Centre de Développement et de Financement du Logement de Finlande)

- *Homelessness in Finland 2019*, 2020, disponible sur : [https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2019\(55546\)](https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2019(55546))

FRANCE

Cour des Comptes

- *Mission Immigration, Asile et Intégration - Note d'analyse de l'exécution budgétaire*, 2018, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-05/NEB-2018-Immigration-asile-integration.pdf>

¹ Les organisations partenaires et les personnes interviewées sont listées dans les remerciements.

Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)

- Rapport d'activité 2018, 2019, disponible sur : <http://www.ofii.fr/IMG/pdf/RAA%20OFII%202018-BD.pdf>

Ministère de l'Intérieur

- Chiffres clés – Essentiel de l'immigration, 21 janvier 2020, disponible sur : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Essentiel-de-l-immigration/Chiffres-cles>
- Note du 6 juillet 2018 relative à la fluidité du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile, disponible sur : <https://www.gisti.org/spip.php?article5995>

Sénat

- « L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence », *Rapport d'information de M. Philippe DALLIER, fait au nom de la commission des finances n° 193 (2016-2017)*, 7 décembre 2016, disponible sur : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-193-notice.html>

DIHAL (Délégation

Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement)

- *Stratégie Nationale pour l'intégration et l'accueil des personnes réfugiées*, 2018, disponible sur : <http://accueil-integration-refugiés.fr/wp-content/uploads/2018/06/Strat%C3%A9gie-int%C3%A9gration-V050618-Logos-2.pdf>

Défenseur des Droits

- *Adolescents sans-logement. Grandir en famille dans une chambre d'hôtel*, 2019, disponible sur : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2019/02/adolescents-sans-logement-grandir-en-famille-dans-une-chambre-dhotel>

INSEE

- *L'hébergement des sans-domicile en 2012, 2013*, disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281324>
- « Taux d'effort en logement : en prenant en compte le coût du service de logement, les propriétaires français sont bien placés en Europe », *INSEE Analyses n°39*, 2018, disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3589066>

GRÈCE

Observatoire INE

- « Kinoniki epifalia ke ellipsi stegis stin athina diadromes apoklismou ke entaxis », 2015, disponible sur : <http://ineobservatory.gr/publication/kinoniki-epifalia-ke-ellipsi-stegis-stin-athina-diadromes-apoklismou-ke-entaxis/>

IRLANDE

Department of Housing, Planning and Local Government

- *Homeless Report – February 2020*, disponible sur : <https://www.housing.gov.ie/housing/homelessness/other/homelessness-data>

ITALIE

ISTAT

- *Le persone senza dimora*, 2015, disponible sur : <https://www.istat.it/it/archivio/175984>

LETTONIE

Ministère des Affaires Sociales

- *Pārskati par sociālajiem pakalpojumiem un sociālo palīdzību novada/republikas pilsētas pašvaldībā* (no 2009. līdz 2017.gadam), 2009-2017, disponible sur : <http://lm.gov.lv/lv/publikācijas-pe-tījumi-un-statistika/statistika/valsts-statistika-socialo-pakalpojumu-un-socialas-palīdzības-joma/gada-dati>

LITUANIE

- *Statistiques Lituanie*, 2018, disponible sur : <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?theme=all#/>

PAYS-BAS

Bureau Central des Statistiques (CBS)

- « Homelessness more than doubled since 2009 », 2019, disponible sur : <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2019/34/homelessness-more-than-doubled-since-2009>

PORTUGAL

- *Statistics Portugal*, disponible sur : https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

- Institut Statistique de République Tchèque (ČSÚ), disponible sur : <https://www.czso.cz/csu/czso/o-csu>

ROYAUME-UNI

- DCLG Statutory Homelessness Statistics, disponible sur : <https://www.gov.uk/government/statistics/statutory-homelessness-in-england-april-to-june-2018>

Office for National Statistics (ONS)

- UK homelessness: 2005 to 2018, 2019, disponible sur : <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/housing/articles/ukhomelessness/2005to2018>
- Housing (Homeless) Persons Act 1977, disponible sur : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1977/48/contents/enacted>

Ministry of Housing, Communities & Local Government

- Statutory Homelessness, July to September (Q3) 2019: England, 2019, disponible sur : <https://www.gov.uk/government/statistics/statutory-homelessness-in-england-july-to-september-2019>

Home Affairs Committee

- Asylum Accommodation, 2017, disponible sur : <http://bit.ly/2n0KUwI>
- Asylum Accommodation Inquiry, 2018, disponible sur : <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/home-affairs-committee/inquiries/parliament-2017/asylum-accommodation-inquiry-17-19/>

Home Office

- Immigration statistics – Detention, disponible sur : <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-july-to-september-2016/list-of-tables#detention>

House of Commons

- Asylum accommodation: Replacing COMPASS, 2018, disponible sur : <https://bit.ly/2A164kM>

Gouvernement Ecossais

- Homelessness in Scotland: 2018 to 2019, 2019, disponible sur : <https://www.gov.scot/publications/homelessness-scotland-2018-2019/>
- Improving temporary accommodation standards consultation: response analysis, 2020, disponible sur : <https://www.gov.scot/publications/analysis-responses-consultation-improving-temporary-accommodation-standards/pages/8/>

Gouvernement Gallois / Statistiques du Pays de Galles

- Homelessness in Wales 2018-19, 2019, disponible sur : <https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-07/homelessness-april-2018-march-2019-993.pdf>

Greater London Authority

- Rough sleeping in London - CHAIN reports, disponible sur : <https://data.london.gov.uk/dataset/chain-reports?resource=db4d244e-ab51-44e1-96dd-c8befa65a62a>

SLOVÉNIE

Institut de Protection Sociale de la République de Slovénie

- Spremljanje socialnovarstvenih programov: poročilo o izvajanju programov v letu 2018, 2019, disponible sur : https://www.irssv.si/upload2/SVP_koncno_V2_30.5.2019.pdf

SUÈDE

Office National de la Santé et des Affaires Sociales

- Hemlöshet 2017 – omfattningoch karaktär, 2017, disponible sur : <https://www.feantsa.org/download/2017-11-153288228256855919343.pdf>

UNION EUROPÉENNE

Commission Européenne

- Socle Européen des Droits Sociaux, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr
- Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, 2012, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>
- « Relocation of 120 000 refugees - European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council », Communiqué de presse – 22 Septembre 2015, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5697

- « Relocation and resettlement », 2017, disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170904_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf
 - « Resettlement: EU Member States' pledges exceed 30,000 places for 2020 », *Communiqué de presse* – 18 Décembre 2019, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6794
 - « Coronavirus: Commission presents guidance on implementing EU rules on asylum and return procedures and on resettlement », *Communiqué de presse* – 16 avril 2020, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_666
 - *Eurobaromètre Standard 91 – L'opinion publique dans l'Union Européenne*, disponible sur : <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2253>
 - *EU legislation on the 2021 population and housing censuses – Explanatory notes*, 2019, disponible sur : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9670557/KS-GQ-18-010-EN-N.pdf/c3df7fcb-f134-4398-94c8-4be0b7ec0494>
 - *Consultation publique : Règles relatives aux subventions publiques en faveur des services sociaux et de santé d'intérêt économique général (évaluation)*, 2019, disponible sur : <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11835-Evaluation-of-State-aid-rules-for-health-and-social-services-of-general-economic-interest-and-SGEI-De-Minimis/public-consultation>
 - « A Strong Social Europe for Just Transitions », *Questions-réponses*, 14 janvier 2020, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_20
- Conseil de l'Union Européenne**
- *Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres*, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:FR:PDF>
 - *Directive 2011/95/UE du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugié-e-s ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection*, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>
 - *Directive 2013/32/EU, adoptée par le Parlement et le Conseil en 2013, en remplacement de la Directive 2005/85/CE sur les normes minimales en matière de procédures dans les États membres pour accorder et retirer le statut de réfugié*, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>
 - *Directive 2013/33/EU du 26 Juin 2013 établissant les normes d'accueil pour les demandeur-se-s d'une protection internationale (refonte)*, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0033>
 - « Prêts non performants : le Conseil adopte sa position sur les marchés secondaires pour les créances douteuses », *Communiqué de presse*, 27 mars 2019, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/27/non-performing-loans-council-adopts-position-on-secondary-markets-for-bad-loans/>
- Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE)**
- C-79/13, *Saciri and Others*, 27 février 2014, disponible sur : <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-decision-case-c-7913-saciri-and-others-27-february-2014>

- C-233/18, *Zubair Haqbin contre Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, 12 novembre 2019, disponible sur : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=222184&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3726584>
- C-179/11, *Cimade and GISTI: Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27 septembre 2012, disponible sur : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=127563&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3709879>

Parlement Européen

- “Refugees on Greek islands: MEPs urge evacuation of camps to prevent spread of COVID-19”, *Communiqué de presse* – 23 mars 2020, disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200323IPR75632/refugees-on-greek-islands-urgent-evacuation-to-prevent-spread-of-covid-19>
- “Recasting the Return Directive”, 2019, disponible sur : <https://www.statewatch.org/news/2019/apr/ep-briefing-new-returns-proposal.pdf>

- « ‘Housing First’ as urgent action to address the situation of homeless people in Europe: extracts from the debate (13/01) and illustrative footage », 2020, disponible sur : https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/situation-of-homeless-people-in-europe-debate_1182850-V_v

Eurofound

- “European Quality of Life Survey 2016”, 2018, disponible sur : <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/fourth-european-quality-of-life-survey-overview-report>

Eurostat

- EUSILC / Statistiques sur le revenu et les conditions de vie, 2018, consultées en janvier 2020 et mises à jour en mars 2020, disponible sur : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database>
- Statistiques sur la migration et la population migrante, consultées en janvier 2020 et mises à jour en mars 2020, disponible sur : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/fr#Les_flux_migratoires:_2.C2.A0millions_d.E2.80.99immigrants_non_ressortissants_de_l.E2.80.99Union
- Indicateurs Europe 2020, disponible sur : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/visualisations>

- COFOG / Government Expenditure by Function, disponible sur : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG
- ESSPROS / données sur la protection sociale, 2019, disponible sur : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)

- *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, 2018, disponible sur : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_fr.pdf
- « Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implication », *Bulletin #1*, 1 février – 20 mars 2020, disponible sur : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-1_en.pdf
- *Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges*, 2019, disponible sur : <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/integration-young-refugees-eu-good-practices-and-challenges>

European Social Policy Network (ESPN)

- *ESPN Thematic Reports on National strategies to fight homelessness and housing exclusion*, disponible sur : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8243&furtherPubs=yes>

European Systemic Risk Board (ESRB)

- « ESRB issues five warnings and six recommendations on medium-term residential real estate sector vulnerabilities », *Communiqué de presse* – 2019, disponible sur : <https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923-75f4b1856d.en.html>

Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)

- *EASO Guidance on Reception conditions: Operational standards and indicators*, 2016, disponible sur : <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance%20on%20reception%20conditions%20-%20operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf>

CONSEIL DE L'EUROPE

- Convention européenne des droits de l'homme, 1950, disponible sur : http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf
- Charte Sociale européenne Révisée, 1996, disponible sur : <https://rm.coe.int/168007cf94>
- Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, 1995, disponible sur : <https://rm.coe.int/168007cdb9>

- “Greece must urgently transfer asylum seekers from the Aegean islands and improve living conditions in reception facilities”, *Visite du Commissaire aux Droits Humains*, Athènes, 31 octobre 2019, disponible sur : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/greece-must-urgently-transfer-asylum-seekers-from-the-aegean-islands-and-improve-living-conditions-in-reception-facilities>
- Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Spain, 18-24 March 2018, para 5.1.

Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)

- M.S.S. v Belgium and Greece, Application no. 30696/09 §254, 21 janvier 2011, disponible sur : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>
- N.T.P. and Others v. France, Application no. 68862/13, 24 Mai 2018.
- M.K. c. FRANCE et 2 autres affaires, App. No(s). 34349/18, 34638/18 et 35047/18, disponible sur : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187849>
- V.M. and Others v. Belgium, Application no. 60125/11, 7 juillet 2015.

ONU

Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (OHCHR)

- *Convention relative au statut des réfugiés*, 1954, disponible sur : <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>
- *Protocole relatif au statut des réfugiés*, 1967, disponible sur : <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx>

Rapporteuse Spéciale sur le droit à un logement convenable

- *Guidelines for the implementation of the right to adequate housing*, Conseil des Droits de l'Homme – 43e session, 2020, disponible sur : <https://undocs.org/en/A/HRC/43/43>
- Campagne “The Shift: From housing as a commodity to housing as home and a human right”, 2017, disponible sur : <http://www.housingrightswatch.org/news/shift-housing-commodity-housing-home-and-human-right>
- « ‘Le logement, première ligne de défense contre l'épidémie de COVID-19’, selon un expert de l'ONU », *Communiqué de presse* – 18 mars 2020, disponible sur : <http://unhousingrapp.org/user/pages/07.press-room/COVID19%20Press%20Release%20FR.pdf>

- « COVID-19 Guidance Note - Protection for those living in Homelessness », « COVID-19 Guidance Note - Protecting Residents of Informal Settlements » & « COVID-19 Guidance Note: Protecting renters and mortgage payers », 2020, disponibles sur : <http://unhousingrapp.org/press-room>

Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels

- *Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant* (art. 11, par. 1 du Pacte), E/1992/23, 13 décembre 1991.

INTERNATIONAL

OCDE

- “Better data and policies to fight homelessness in the OECD”, *Policy Brief on Affordable Housing*, OCDE, Paris, 2020, disponible sur : <http://oe.cd/homelessness-2020>.
- Risks That Matter Survey 2018, 2019, disponible sur : <http://www.oecd.org/social/risks-that-matter.htm>
- Prix du logement (indicateur), 2020, disponible sur : <https://data.oecd.org/fr/price/prix-du-logement.htm>

Banque Mondiale

- *Diagnostics and Policy Advice for Supporting Roma Inclusion in Romania*, 2014, disponible sur : <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/romania/OutputEN.pdf>

Organisation Mondiale de la Santé (OMS)

- *Healthy, prosperous lives for all: the EU Health Equity Status Report*, 2019, pp. 68-80.

2. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

BELGIQUE

Agence Fédérale pour les Demandeurs d’Asile (Fedasil)

- « Installation temporaire de containers au centre de Charleroi », Communiqué de presse – 6 février 2020, disponible sur : <https://www.fedasil.be/fr/actualites/installation-temporaire-de-containers-au-centre-de-charleroi>

La Strada

- *Dénombrement des personnes sans-abri et mal-logées (5^e édition)*, 2019, disponible sur : <https://www.lastrada.brussels/portail/fr/etudes-et-analyses/denombrement/393-cinquieme-edition-du-denombrement-des-personnes-sans-abri-et-mal-logees-en-rbc>

Ciré

- “Sept organisations attaquent l’État belge sur la limite d’accès à l’Office des étrangers”, *Communiqué de presse* - 2018, disponible sur : <https://www.cire.be/sept-organisations-attaquent-letat-belge-sur-la-limite-dacces-a-loffice-des-etrangers/>

- “De la construction politique d’une crise de l’accueil”, *Communiqué de presse*, disponible sur : <https://www.cire.be/de-la-construction-politique-d-une-crise-de-l-accueil/>
- “Migrants en transit en Belgique”, disponible sur : <https://www.cire.be/migrants-en-transit-en-belgique/>

Médecins du Monde

- “À Maggie De Block, nouvelle Secrétaire d’État à l’Asile et à la Migration”, 2018, disponible sur : <https://medecinsdumonde.be/actualites-publications/actualites/a-maggie-de-block-nouvelle-secretaire-detat-a-lasile-et-a-la#undefined>

Médecins Sans Frontières

- *Une fuite sans fin : Soins en santé mentale au hub humanitaire de Bruxelles*, 2019, disponible sur : <https://www.msf-azg.be/sites/default/files/imce/Rapport%20MSF%20migration%20Hub.pdf>

DANEMARK

Danish Refugee Council

- *Fundamental Rights and the EU hotspot approach*, 2017, disponible sur : <https://www.statewatch.org/news/2017/nov/danish-refugee-council-fundamental-rights.pdf>
- *Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation*, avec Swiss Refugee Council, 2018, disponible sur : <https://www.refugeecouncil.ch/assets/herkunftslander/dublin/italien/monitoreringsrapport-2018.pdf>

ESPAGNE**Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llar Barcelona (XAPSELL)**

- *Diagnosi 2019 - El sensellarisme a Barcelona. Evolució i joves en situació de sensellarisme*, 2019, disponible sur : https://img.arrelsfundacio.org/wp-content/uploads/2019/11/2019_Diagnosi_XAPSELL.pdf

FRANCE**Fondation Abbé Pierre**

- « L'Etat du Mal-Logement en France – 25^e Rapport Annuel », Janvier 2020, disponible sur : https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/reml2020_rapport_complet_web.pdf

Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS)

- « Publication des cahiers des charges CADA et HUDA : une évolution en demi-teinte », 2019, disponible sur : <https://www.federationsolidarite.org/publics/refugies-et-migrants/9774-publication-des-cahiers-des-charge-cada-et-huda-une-%C3%A9volution-en-demi-teinte>
- Baromètre du 115, disponible sur : <https://www.federation-solidarite.org/publications-fnars/barometre-115/barometre-en-cours/6028-rapport-annuel-115-pour-l-annee-2014>

Cimade

- *Typologie des dispositifs d'hébergement des personnes exilées – accueil/transit/contrôle/expulsion : comment s'y retrouver ?*, 2018 – actualisé en 2019, disponible sur : <https://www.lacimade.org/publication/typologie-lieux-hebergement-migrants/>
- « Le Conseil d'Etat valide sans sourciller le fichage des mineur-e-s non accompagné-e-s », *Communiqué interassociatif du 7 Février 2020*, disponible sur : <https://www.lacimade.org/presse/le-conseil-etat-valide-sans-sourciller-le-fichage-des-mineur-e-s-non-accompagne-e-s/?fbclid=IwAR2xve-qhq2vFqSKiajC97xj7HkzliT1s-biYQTTn5OelhcjvTOBRLNyWdFJU>
- *Etat des lieux des dispositifs d'accueil et d'hébergement dédiés aux personnes demanderesse d'asile et réfugiées*, 2020, disponible sur : <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/>

Médecins du Monde

- *Synthèse de l'observatoire de l'accès aux droits et aux soins 2018*, 2018, disponible sur : <https://www.medicinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2019/10/15/synthese-de-lobservatoire-de-laces-aux-droits-et-aux-soins-2018>

- *Observatoire des expulsions des lieux de vie informels – Note d'analyse détaillée*, 1^{er} novembre 2018 – 31 octobre 2019, disponible sur : <https://www.medicins-dumonde.org/fr/actualites/publications/2019/11/15/observatoire-des-expulsions-de-lieux-de-vie-informels>
- *Mission sans-abris - Rapport d'activité 2018*, Médecins du Monde Strasbourg.

Médecins Sans Frontières

- Rapport de la mission de Médecins Sans Frontières auprès des mineurs non-accompagnés en France (2019), *Les mineurs non accompagnés, symbole d'une politique maltraitante*, disponible sur : <https://www.msf.fr/sites/default/files/2019-09/201909%20-%20Rapport-Mission-France%20MSF.pdf>

SOS Racisme

- *Discriminations raciales au logement, ça suffit ! L'enquête de SOS Racisme*, 2019, disponible sur : <https://sos-racisme.org/communique-de-presse/enquete-sur-les-discriminations-raciales-au-logement-sos-racisme-se-felicite-du-lancement-du-plan-dactions-et-restera-vigilant-sur-lapplication-des-mesures-evoquees/>

Union Sociale pour l'Habitat

- *Contribution des bailleurs sociaux au logement des réfugiés : Etat des lieux des bonnes pratiques, Direction des politiques urbaines et sociales*, 2019, disponible sur : <https://www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/pdf/2019-08/etudolodementdesrefugiesvf.pdf>

GRÈCE

Infocrisis

- « National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea », *Communiqué de presse* – 10 décembre 2019, disponible sur : https://infocrisis.gov.gr/7111/national-situational-picture-regarding-the-islands-at-eastern-aegean-sea-10-12-2019/?lang=en&fbclid=IwAR0OP6woTOTao_Kv81NCwLAnQIoQIbN11Vpv9U5b4ii7xZNxymitFYIqGmE

National Center for Social Solidarity (EKKA)

- *Situation Update: Unaccompanied Children (UAC) in Greece*, 31 mars 2019, disponible sur : http://www.ekka.org.gr/images/EKKA_Dashboard_31-3-2019.pdf

IRLANDE

Focus Ireland

- Latest Figures on Homelessness in Ireland, disponible sur : <https://www.focusireland.ie/resource-hub/latest-figures-homelessness-ireland/>

- “Young Families in the Homeless Crisis: Challenges and Solutions”, 2018, disponible sur : <https://www.focusireland.ie/wp-content/uploads/2018/12/Lambert-et-al-2018-Young-Families-in-the-Homeless-Crisis-Full-Report.pdf>

- *Causes of family homelessness in the Dublin region during 2016 and 2017*, 2017, disponible sur : <https://www.focusireland.ie/wp-content/uploads/2018/12/Gambi-Sheridan-and-Hoey-2018-Insights-into-Family-Homelessness-No-16-Causes-of-family-homelessness-in-the-Dublin-region-during-2016-and-2017-Final-2.pdf>

ITALIE

fiO.PSD

- Observatoire fiO.PSD, disponible sur : <https://www.fiopsd.org/osservatorio/>

Caritas Italiana

- « Futuro Anteriore - Rapporto Caritas 2017 su povertà giovanili ed esclusione sociale », 2017, disponible sur : www.caritas.it/pls/caritasitaliana/V3_S2EW_CONSULTAZIONE.mostra_pagina?id_pagina=7346

ROYAUME-UNI

British Red Cross

- *Can't Stay, Can't Go*, 2016, disponible sur : <https://naccom.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/Cant-Stay-Cant-Go-British-Red-Cross-March-2016.pdf>

- *Still an ordeal*, 2018, disponible sur : <https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/we-speak-up-for-change/improving-the-lives-of-refugees/refugee-move-on-period>

Crisis

- “Everybody in: How to end homelessness in Great Britain”, 2018, disponible sur : <https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/the-plan-to-end-homelessness-full-version/executive-summary/>
- *The homelessness monitor: England 2019*, 2019, disponible sur : https://www.crisis.org.uk/media/240419/the_homelessness_monitor_england_2019.pdf
- *The homelessness monitor: Northern Ireland 2020*, 2020, disponible sur : https://www.crisis.org.uk/media/241613/the_homelessness_monitor_northern_ireland_2020.pdf

NACCOM

- *Mind the Gap*, 2018, disponible sur : <https://naccom.org.uk/mind-the-gap-new-report-on-refugees-facing-homelessness-after-move-on-period/>
- *Mind the Gap – One year on: continuation report on homelessness amongst newly recognised refugees*, 2019, disponible sur : https://naccom.org.uk/wp-content/uploads/2019/06/NACCOM-Homelessness-Report_2019-06-18_DIGITAL.pdf

Refugee Council / All Party Parliamentary Group on Refugees

- *RefugeesWelcome? The Experience of New Refugees in the UK*, 2017, disponible sur : https://www.refugeecouncil.org.uk/wp-content/uploads/2019/03/APPG_on_Refugees_-_Refugees_Welcome_report.pdf

Resolution Foundation

- *Housing Outlook Q2 2020 – Housing and the coronavirus income shock*, 2020, disponible sur : <https://www.resolutionfoundation.org/publications/housing-outlook-q2-2020/>

Shelter

- “Briefing – In work, but out of a home”, 2018, disponible sur : https://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0004/1545412/2018_07_19_Working_Homelessness_Briefing.pdf
- “Full house? How overcrowded housing affects families”, 2015, disponible sur : https://england.shelter.org.uk/professional_resources/policy_and_research/policy_library/policy_library_folder/full_house_how_overcrowded_housing_affects_families
- “Impacts of homelessness on children – research with teachers”, 2017, disponible sur : https://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0011/1474652/2017_12_20_Homelessness_and_School_Children.pdf

- « A brand new start: homelessness and the Housing (Wales) Act », Shelter Cymru, 2015, disponible sur : <https://sheltercymru.org.uk/wp-content/uploads/2015/12/A-brand-new-start-homelessness-and-the-Housing-Wales-Act.pdf>

Women for Refugee Women

- *From One Hell to Another*, 2019, disponible sur : <https://www.refugeewomen.co.uk/campaign/research/>

EUROPE

FEANTSA

- Profils par Pays 2019, disponibles sur : <http://www.feantsa.org/en/resources/resources-database?search=&theme=&type=Country+profile&year=>
- « Typologie européenne de l'exclusion liées au logement – ETHOS », 2007, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>
- “Guide d'utilisation du Fonds Social Européen pour lutter contre le sans-abrisme », Octobre 2017, disponible sur : <http://www.feantsa.org/fr/report/2017/10/12/feantsa-ending-homelessness-awards>
- “A Home for Refugees: The Need for Housing Throughout Asylum Procedures and Beyond”, 2019, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/news/2019/02/01/news-feantsa-and>

- « Coronavirus : « Rester chez soi » n'est pas une option pour les sans-abri », 2020, disponible sur : <https://www.feantsa.org/fr/news/2020/03/18/covid19-staying-home-not-an-option-for-people-experiencing-homelessness?fbclid=IwAR3-7znA-yVyOjmDK8opFif1fClayZciEBPJkaoxJzj2lPzHkpN4lcltLU>
- « 7 mesures que les pouvoirs publics doivent prendre en considération pour protéger les personnes sans abri du Covid-19 », 2020, disponible sur : <https://www.feantsa.org/fr/news/2020/03/31/7-measures-authorities-must-take-to-protect-homeless-people-from-covid>

FEANTSA & Fondation Abbé Pierre

- 1^{er} Regard sur le Mal-Logement en Europe, 2015, disponible sur : <http://www.feantsa.org/en/report/2016/09/17/an-overview-of-housing-exclusion-in-europe?bcParent=27>
- 2^e Regard sur le Mal-Logement en Europe, 2017, disponible sur : <http://www.feantsa.org/en/report/2017/03/21/the-second-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2017>
- 3^e Regard sur le Mal-Logement en Europe, 2018, disponible sur : <https://www.feantsa.org/fr/report/2018/03/21/la-deuxieme-regard-sur-le-mal-logement-en-europe>

- 4^e Regard sur le Mal-Logement en Europe, 2019, disponible sur : <https://www.feantsa.org/fr/report/2019/04/01/the-fourth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2019>
- « Cocher les cases vides – La vacance immobilière comme opportunité à saisir pour des solutions de logement abordable en Europe », 2016, disponible sur : <http://www.feantsa.org/fr/report/2016/09/11/cocher>
- « Enfermés Dehors – Des solutions de logement pour la transition vers l'indépendance des jeunes en situation de vulnérabilité », 2017, disponible sur : <http://www.feantsa.org/en/report/2017/09/25/feantsa-fondation-ab-be-pierre-paper?bcParent=27>
- « Louer sans abuser : mobiliser le parc locatif privé à des fins sociales en Europe », 2018, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/report/2018/12/19/ethical-renting?bcParent=27>

Housing Rights Watch

- Déclaration des Droits des Personnes Sans-Abri, Housing Rights Watch et Fondation Abbé Pierre, disponible sur : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/droitsdespersonnessansabri>
- FEANTSA v. Pays-Bas, Réclamation Collective no. 86/2012, disponible sur : <http://www.housingrightswatch.org/page/state-housing-rights-13>

Housing First Europe Hub

- Resources & research section, disponible sur : <https://housingfirst-europe.eu/research/>

European Public Health Agency (EPHA)

- « The impact of the COVID-19 crisis on homelessness », 2020, disponible sur : <https://epha.org/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-homelessness/>

European Council on Refugees and Exiles (ECRE)

- *Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, Asylum Information Database, 2019, disponible sur : http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_housing_out_of_reach.pdf
- *Asylum Information Database Country Reports*, disponibles sur : <http://www.asylumineurope.org/reports>
- “Germany: A controversial law package passes the Parliament”, *Communiqué de presse* - 14 juin 2019, disponible sur : <https://www.asylumineurope.org/news/14-06-2019/germany-controversial-law-package-passes-parliament-1>
- “Ireland: Serious gaps in Reception Conditions Directive implementation, one year on”, *Communiqué de presse* - 12 août 2019, disponible sur : <https://www.asylumineurope.org/news/12-08-2019/ireland-serious-gaps-reception-conditions-directive-implementation-one-year>

Migreurop

- *3^e Edition de l'Atlas des migrants en Europe* – Approches critiques des politiques migratoires, 2017, disponible sur : <http://www.migreurop.org/article2841.html>
- *Le détournement progressif de l'approche hotspot en Italie*, 2018, disponible sur : <http://www.migreurop.org/article2902.html>
- *Moria, l'enfer sur terre*, 2018, disponible sur : <http://www.migreurop.org/article2895.html>
- *En Allemagne, des centres d'accueil... de plus en plus fermés*, Carte #12 – 7 janvier 2019, disponible sur : <http://www.migreurop.org/article2908.html>
- *Femmes aux frontières extérieures de l'Union Européenne*, Les Notes de Migreurop n°8, 2018, disponible sur : <http://www.migreurop.org/article2903.html>

PICUM

- « Non-detention of migrants: some facts and figures », *PICUM briefing*, 2019, disponible sur : <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/02/Talking-points-on-Non-Detention-of-Migrants-Some-Facts-and-Figures-January-2020.pdf>
- « Plaider pour des alternatives à la détention dans le contexte des migrations – Outils à destination des ONG », 2019, disponible sur : <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/02/Alternatives-To-Detention-Toolkit-for-NGOs-FR.pdf>

INTERNATIONAL

Human Rights Watch

- « Greece: Move Asylum Seekers, Migrants to Safety », *Communiqué de presse* – 24 mars 2020, disponible sur : <https://www.hrw.org/news/2020/03/24/greece-move-asylum-seekers-migrants-safety>
- « Greece: Nearly 2,000 New Arrivals Detained in Overcrowded, Mainland Camps », *Communiqué de presse* – 31 mars 2020, disponible sur : <https://www.hrw.org/news/2020/03/31/greece-nearly-2000-new-arrivals-detained-overcrowded-mainland-camps>

International Rescue Committee

- *Unprotected, unsupported, uncertain – Recommendations to improve the mental health of asylum seekers on Lesbos*, 2018, disponible sur : <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/3153/unprotectedunsupporteduncertain.pdf>

International Detention Coalition

- *There are alternatives – A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, 2015, disponible sur : <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>

Refugee Support Aegean

- « Returned recognized refugees face a dead-end in Greece », avec Pro Asyl, 2019, disponible sur : <https://rsaagean.org/en/returned-recognized-refugees-face-a-dead-end-in-greece/#denialofbenefits>

- *RSA Comments on the International Protection Bill*, 2019, disponible sur : https://rsaagean.org/wp-content/uploads/2019/10/RSA_Comments_IPA.pdf
- « Evictions of recognized refugees from accommodation will lead to homelessness and destitution », *News Press Release*, 2019, disponible sur : <https://rsaagean.org/en/evictions-of-recognized-refugees-from-accommodation-will-lead-to-homelessness-and-destitution/#post-5117-footnote-2>

3. OUVRAGES, ARTICLES, REVUES

- Benjaminsen L. (2019), *Hjemløshed i Danmark 2019 – National kortlægning*, disponible sur : <https://www.vive.dk/media/pure/14218/3352843>
- Bergeon C., Cléry A., Hoyez A-C. & Viellot-Tomic F. (2019), « Retour sur une expérience de logement des migrants : le conventionnement du squat des Jardins de la Poterie à Renne », *Métropolitiques*, 7 Novembre 2019, disponible sur : https://www.metropolitiques.eu/Retour-sur-une-experience-de-logement-des-migrants.html?utm_source=articlesmet&utm_medium=email&utm_campaign=2019_11_15
- Bernard N. (2017), "Migrants' right to housing, Belgian and international law", Université Saint-Louis, Brussels.
- Braud F., Fischer B. & Gatelier K. (2018), « L'hébergement des demandeurs d'asile à l'épreuve d'administrations françaises en crise. Une analyse locale : l'exemple de Grenoble. », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2018, disponible sur : <http://journals.openedition.org/revdh/3478>
- Busch-Geertsema V., Henke J., Steffen A. (2019), *Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung*, édité par le Ministère fédéral du Travail et des Affaires Sociales, Berlin, disponible sur : <https://www.giss-ev.de/fileadmin/publikationen/fb534-entstehung-verlauf-struktur-von-wohnungslosigkeit-und-strategien-zu-vermeidung-und-behebung.pdf>
- Culhane D., Treglia D., Steif K., Kuhn R. & al. (2020), « Estimated Emergency and Observational/Quarantine Capacity Need for the US Homeless Population Related to COVID-19 Exposure by County; Projected Hospitalizations, Intensive Care Units and Mortality », disponible sur : https://works.bepress.com/dennis_culhane/237/

- Czischke D. (2013), « Social innovation in Housing: Learning from practice across Europe », *Discussion paper commissioned by the Chartered Institute of Housing on behalf of the Butler Bursary*, disponible sur : <http://www.cih.org/resources/PDF/Membership/Social%20Innovation%20in%20Housing%20-%20Darinka%20Czischke%20Final%20report%20and%20appendix%20Dec%202013.pdf>
- Daniel G., Hafner M., Hocking L., Gkousis E., Smith P. & Pollard J., *Poor indoor climate, its impact on child health, and the wider societal costs*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019, disponible sur : https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3256.html
- De Schutter O. (2018), *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, disponible sur : <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>
- Guéguen F. (2020), « Que vont devenir les personnes et familles évacuées des campements parisiens ? », disponible sur : <https://blogs.mediapart.fr/florent-gueguenorange/fr/blog/020220/que-vont-devenir-les-personnes-et-familles-evacuees-des-campements-parisiens>
- Guijarro Edo L. (2019), “De refugiados a personas sin hogar: la complejidad del acceso a la vivienda para los solicitantes de protección internacional”, *SJD Serveis Socials* – Barcelone, disponible sur : <https://www.sjdservissocials-bcn.org/es/refugiados-personas-sin-hogar-complejidad-del-acceso-vivienda-solicitantes-proteccion-internacional>
- Györi P. (2019), *Február Harmadika Kutatások – Gyorsbeszámoló*, disponible sur : <http://www.gyoripeter.hu/home/docs/homelessness/F3-survey-reports>
- Hager N. & Baron J. (2017), “Eine Frage von Glück und Zufall. Zu den Verfahrensgarantien für psychisch Kranke oder Traumatisierte im Asylverfahren” dans *Informationsverbund Asyl und Migration (ed), Beratung und Rechtsschutz im Asylverfahren: Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017*, 17-26.
- Madden & Marcuse (2016), In *Defense of Housing: The Politics of Crisis*, London/New York: Verso, 240 pp.
- McClenaghan M. (2019), « How a doctor who has never seen you can say you’re fit enough to sleep on the streets », *The Bureau of Investigative Journalism*, disponible sur : <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2019-12-18/how-a-doctor-who-has-never-seen-you-can-say-youre-fit-enough-to-sleep-on-the-streets>
- NUI Galway (2020), “Irish Housing Law Expert Stresses that Housing Rights must be Central to Europe’s Financial Response to Covid-19”, Communiqué de presse – 8 avril 2020, disponible sur : <https://www.nuigalway.ie/about-us/news-and-events/news-archive/2020/april/irish-housing-law-expert-stresses-that-housing-rights-must-be-central-to-europes-financial-response-to-covid-19-1.html>
- Observatoire Européen du Sans-Abrisme, *Family Homelessness in Europe*, EOH Comparative Studies on Homelessness No. 7, 2017, disponible sur : http://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_07_web3386127540064828685.pdf
- Observatoire Européen du Sans-Abrisme, *Asylum seekers, refugees and homelessness*, EOH Comparative Studies n°6, 2016, disponible sur : https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_06_web1893761109777125727.pdf
- Owen T. (2019), *Homelessness as Unfairness. European Citizens and Homelessness - Results from the HOME-EU citizen survey*, disponible sur : <http://www.home-eu.org/>
- Peyroux O. (2020), « Mineurs migrants et traite des êtres humains – Les oubliés de la protection de l’enfance », *Hommes & migrations* [en ligne], 1328 | 2020, disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-hommes-et-migrations-2020-1-page-35.htm>

- Pezzoni N. (2019), « Entre politiques d'accueil et régénération urbaine. Le projet « Maisons au-delà du seuil » à Milan », *Métropolitiques*, 19 décembre 2019, disponible sur : <https://www.metropolitiques.eu/Entre-politiques-d-accueil-et-regeneration-urbaine-Le-projet-Maisons-au-dela-du.html>
- Sales A. (2015), "How Many Homeless People Live in Spain? Incomplete Sources and Impossible Predictions", *European Journal of Homelessness Vol. 9, No. 2*, décembre 2015, disponible sur : <http://www.feantsaresearch.org/download/salesjih2-2015article96043744236334400007.pdf>
- Senovilla Hernández D. (2020), « Quelle protection pour les mineurs arrivés seuls en Europe ? », dans Bouagga Y. (dir.) (2020), Dossier « Jeunes en migration, entre défiance et protection », De facto [En ligne]. Réalisation : Catherine Guilyardi. Disponible sur : <http://icmigrations.fr/2020/03/25/defacto-017-02/>
- Sideris S. (2020), « The rent is too damn high », Medium / AthensLive, disponible sur : <https://medium.com/athenslivegr/the-rent-is-too-damn-high-69e22e0daaa8>
- Skovgaard Nielsen R. & Deichmann Haagerup C. (2017), « The Danish social housing sector: recent changes and future challenges », *Critical Housing Analysis Vol.4 - Issue 1 - 142-149*, disponible sur : <http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.333>
- Sudfa (2020), « #Ici – Les containers ou la rue », Les Blogs de Mediapart, disponible sur : https://blogs.mediapart.fr/sudfa/blog/050220/ici-les-containers-ou-la-rue?utm_content=buffer00935&utm_medium=social&utm_source=Twitter_Mediapart&utm_campaign=CM
- The Bartlett Development Planning Unit University College London (UCL) (2018), *Affordable housing – Policy and practices – Social innovation in housing for refugees*, disponible sur : https://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2019-02/Curing%20the%20Limbo_report%20on%20housing_Feb%202019%20%281%29.pdf
- Watts, B., Johnsen, S., & Sosenko, F. (2015), *Youth homelessness in the UK: A review for The OVO Foundation*, disponible sur : <https://pureapps2.hw.ac.uk/ws/portalfiles/portal/9258335>
- L'histoire de H., *Open Minds II – Promoting Mental Health and Well-Being in the Community*, 2019, Doctors of the World Greek Delegation.
- John P. & Souleymane, *Freed Voices*, Detention Action UK, disponible sur : <https://detentionaction.org.uk/freed-voices/>
- Kouma & Mirhan, *Adolescents sans-logement. Grandir en famille dans une chambre d'hôtel*, Défenseur des Droits, 2019, disponible sur : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2019/02/adolescents-sans-logement-grandir-en-famille-dans-une-chambre-dhotel>

4. PHOTOGRAPHIES

- Striano Mauro (pour FEANTSA) & Boureau David (pour EMMAÜS Solidarité) & Thôme Chloé (pour l'Ilot)

5. CITATIONS & TÉMOIGNAGES

- Témoignage d'Evelyne, fonctionnaire de l'OFPPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides), France Inter (2019), <https://www.franceinter.fr/ce-qui-me-gene-c-est-le-traitement-differencie-selon-les-nationalites-des-officiers-de-l-ofpra-temoignent>

LES CHIFFRES C DU MAL-LOGEM

222 823 000

100 %

MÉNAGES DANS L'UNION EUROPÉENNE

LA POPULATION EUROPÉENNE ÉTAIT DE 512,4 MILLIONS DE PERSONNES AU 1^{ER} JANVIER 2018.

23 173 592

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

10,4 %

34 537 565

15,5 %

MÉNAGES DANS UN LOGEMENT SUROCCUPÉ

8 912 920

MÉNAGES EN PRIVATION SÉVÈRE
LIÉE AU LOGEMENT

4 %

!

**NOMBRE INCONNU
SANS-ABRI**

CLÉS

LOGEMENT EN EUROPE

7 353 159

3,3 %

**MÉNAGES EN ARRIÉRÉ
DE LOYER OU DE REMBOURSEMENT
DE CRÉDIT IMMOBILIER**

16 266 079

**MÉNAGES EN DIFFICULTÉ DE
MAINTENIR UNE TEMPÉRATURE
ADÉQUATE DU LOGEMENT**

7,3 %

30 972 397

13,9 %

MÉNAGES EN LOGEMENT HUMIDE

33 200 627

**MÉNAGES DONT LE LOGEMENT
EST SITUÉ DANS UNE ZONE
PARTICULIÈREMENT POLLUÉE**

14,9 %

FUMÉE, POUSSIÈRE, ODEURS DÉSAGRÉABLES
OU EAUX POLLUÉES RÉGULIERS.

%

POURCENTAGE
DU TOTAL DES
MÉNAGES

UN MÉNAGE
EST COMPOSÉ DE
L'ENSEMBLE DES
HABITANTS D'UN
MÊME LOGEMENT.
LES CHIFFRES
NE SONT PAS
ADDITIONNABLES
CAR UN MÊME
MÉNAGE PEUT
ÊTRE CONCERNÉ
PAR PLUSIEURS
DIFFICULTÉS DE
LOGEMENT.

SOURCE : EUROSTAT 2018

Crédits photos :
Salim October,
Tugol, Jacob Lund,
Mbuso Sydwell Nkosi,
Olga Gileva
(Shutterstock)

La publication de cette cinquième édition du Regard sur le Mal-Logement en Europe par la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre s'inscrit dans un contexte européen bouleversé par la pandémie du Covid-19, éclairant d'une lumière nouvelle le creusement des inégalités sociales dans les Etats membres, pourtant entamé depuis longtemps. En première ligne de cette crise sanitaire, les personnes sans domicile, pour qui « rester chez soi » n'est pas une option, et les personnes mal-logées, pour qui les mesures de confinement représentent une souffrance et parfois même un risque.

L'exclusion sociale, le mal-logement et la privation de domicile ont gagné du terrain durant la décennie qui nous précède, les données disponibles ayant démontré des augmentations dramatiques des situations de dénuement extrême. L'allongement des périodes de privation de domicile et la diversification des profils des personnes concernées reflètent les dysfonctionnements de nos systèmes de protection. La privation de domicile concerne aujourd'hui tous les âges – avec une part croissante des plus jeunes -, tous les genres – avec une part croissante des femmes -, et enfin toutes les nationalités – avec une part croissante des personnes en demande d'asile et réfugiées. Ce sont les conditions d'accueil et d'hébergement de ces dernières que nous avons choisi d'analyser dans le présent rapport. Parce qu'elles viennent chercher une protection sur le territoire européen mais y vivent trop souvent dans l'indignité, les conditions de vie de ces personnes illustrent parfaitement l'étiollement des politiques de solidarité, de protection et d'accueil.

La sortie de cette crise sanitaire pourrait être celle de la crise du logement à l'échelle européenne, en orientant les personnes mises à l'abri vers de véritables logements. Les réponses à la crise doivent positionner l'accès à un logement digne, adéquat et abordable comme priorité sur les agendas européen, nationaux et locaux.



FEANTSA

Feantsa
194, Chaussée de Louvain
1210 Brussels – Belgium
Tel. : +32 (0)2 538 66 69
www.feantsa.org



FONDATION
Abbé Pierre

Fondation Abbé Pierre
3-5 rue de Romainville
75019 Paris – France
Tel. : +33 (0)1 55 56 37 00
www.fondation-abbé-pierre.fr

