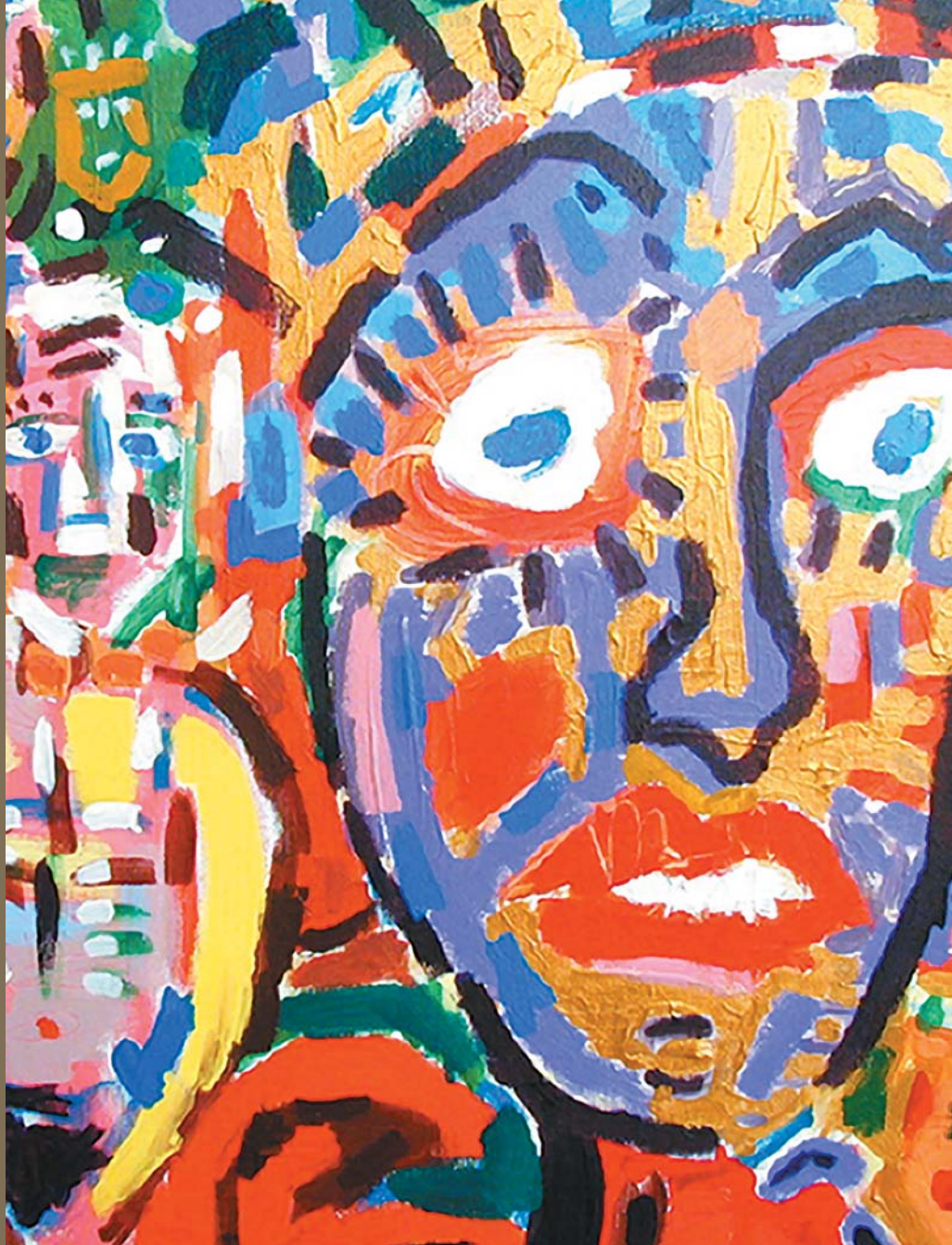




FEANTSA

Rapport
européen



Le rôle du logement dans les parcours
d'exclusion liée au logement

**Logement et exclusion liée
au logement**

Thème annuel 2008



FEANTSA

**Rapport
européen**

**Le rôle du logement dans les
parcours d'exclusion liée au logement**

**Logement et exclusion liée
au logement**

Thème annuel 2008

Rédigé par Ed Thorpe, Thorpe European Services

Il est autorisé de citer des extraits de cette publication sous réserve que la source soit clairement indiquée

Table des matières

Introduction	5
Résumé exécutif	6
1. Le droit au logement	11
Conventions internationales :	11
Législations nationales dans l'Union européenne	12
L'importance de droits opposables.....	13
2. Le rôle du logement dans les parcours d'exclusion liée au logement	14
Quelle est l'importance du logement en tant que facteur d'exclusion liée au logement ?	14
Pourquoi les problématiques de logement sont-elles porteuses d'exclusion liée au logement ?	14
a. Le caractère abordable du logement.....	15
b. La disponibilité de logements	16
c. La qualité du logement.....	17
d. Le logement surpeuplé	19
e. Les expulsions.....	20
L'impact du logement sur l'exclusion liée au logement est-il en augmentation ?	21
Le boom du marché immobilier résidentiel.....	21
L'économie mondialisée	22
La contraction du marché du logement social.....	22
Mutations démographiques.....	22
3. Le rôle potentiel des différentes solutions de logement pour les personnes sans domicile	23
Le rôle des hébergements temporaires.....	23
Les centres d'hébergement et les refuges d'urgence	23
Le recours aux hébergements temporaires privés	24
Le rôle du marché locatif privé.....	25
Les limites de l'hébergement locatif privé	25
Le potentiel pour socialiser le secteur locatif privé	25
Le rôle de la propriété.....	27
Le rôle des logements publics et sociaux.....	27
Problématiques autour de l'accès au logement social	28
4. Les politiques-clés en matière de logement et leur impact sur l'exclusion liée au logement.....	30
Rendre le logement plus abordable financièrement.....	30
Allocations de logement	30
Programmes de cautions de loyers	31
Réglementer le marché	31
Promouvoir l'accès à la propriété.....	32

Augmenter l'offre de logements.....	33
Les engagements en termes de logements sociaux.....	33
Augmenter l'offre de biens immobiliers à usage locatif	33
Garantir la qualité du logement.....	34
Offrir des conseils en matière de logement.....	35
Prévention des expulsions.....	36
5. L'approche des stratégies en matière de logement.....	38
Les approches pas suffisamment centrées sur l'exclusion liée au logement	38
Les approches centrées sur l'identification des désavantages	38
Les stratégies spécifiques de lutte contre l'exclusion liée au logement	39
Le Logement d'abord?.....	41
Conclusions	43

Introduction

Selon certains observateurs, le lien entre logement et exclusion liée au logement est évident. Pour d'autres, il est très secondaire face à des problématiques socioéconomiques comme l'emploi, les ruptures affectives, la santé mentale et les assuétudes.

La FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri) a voulu se pencher sur les thématiques qui signent cette divergence d'opinions afin de déterminer quelles conclusions il est possible d'en tirer quant à l'importance des politiques de logement dans la lutte contre l'exclusion liée au logement.

C'est pour cette raison que la FEANTSA a choisi le logement comme thème européen annuel faisant suite au travail réalisé dans la même lignée ces deux dernières années sur l'emploi et la santé. Le présent rapport constitue un produit important du travail mené sur le thème 2008.

Un questionnaire a été élaboré à l'échelon européen posant des questions détaillées sur les situations et politiques nationales en matière de logement et d'exclusion liée au logement. Ce questionnaire a servi aux membres du réseau de la FEANTSA pour élaborer une série de rapports nationaux sur le logement et l'exclusion liée au logement.

Ce rapport européen présente les principaux constats des rapports nationaux de 18 pays de l'Union européenne¹. Il met en lumière les domaines largement consensuels en Europe et présente aussi ceux où existent des désaccords ou des différences de perception ou d'approche entre pays.

Le présent rapport n'a pas vocation de recherche universitaire mais s'efforce de présenter et de débattre de thématiques de tout premier plan dans le débat sur le lien entre logement, politiques de logement et exclusion liée au logement afin de susciter de nouvelles discussions. Il cherche à améliorer la compréhension de ce domaine et à remettre en cause les idées fausses qui ont cours actuellement. Outre les questions qu'il pose et qu'il conviendrait d'étudier plus

avant, il vise également à avancer des pistes potentielles dans la lutte contre l'exclusion liée au logement.

Les exemples provenant des rapports nationaux visent à souligner une idée ou une politique particulière. Lorsque le rapport souligne un exemple provenant d'un pays, cela n'implique pas nécessairement qu'un exemple similaire ne puisse exister dans un autre pays. Le rapport a tenté de reprendre des exemples venant de tous les pays représentés.

Dans ce rapport, la définition de l'exclusion liée au logement sur fonde sur la typologie ETHOS de l'exclusion liée au logement² qui classe les personnes sans domicile en fonction de leur situation personnelle :

- *Sans abri* (personne sans refuge quel qu'il soit, vivant dans la rue)
- *Sans logement* (personne disposant d'un endroit où dormir mais seulement provisoirement en institution ou refuge)
- *Logement précaire* (personne menacée d'exclusion grave du fait d'un statut d'occupation précaire, d'un risque d'expulsion, de violences domestiques)
- *Logement inadéquat* (en caravane sur un terrain illégal, en logement indigne ou dans des conditions de surpeuplement extrême).

Il convient également de noter que si le rapport évoque les différences entre approches nationales, les politiques de logement se définissent pour une bonne part à l'échelon territorial. Certaines pratiques et situations sont par conséquent susceptibles de renvoyer à un territoire spécifique d'un pays.

Le présent rapport ne peut aborder par le menu toute la diversité des situations et politiques en Europe. Pour des informations plus détaillées concernant les situations en matière de logement et les politiques dans ce domaine, le lecteur est invité à consulter les rapports nationaux. Ceux-ci sont accessibles à la page « Thème annuel et conférence européenne » du site internet de la FEANTSA (www.feantsa.org).

1 Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque et Royaume-Uni.

2 [Http://www.feantsa.org/files/indicators_wg/ETHOS2007/general/FR_2007EthosLeaflet.pdf](http://www.feantsa.org/files/indicators_wg/ETHOS2007/general/FR_2007EthosLeaflet.pdf)

Résumé exécutif

Le droit au logement

6

Le droit au logement est largement consacré, entre autres dans des instruments de droit international tels que la Déclaration universelle des droits humains, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte sociale européenne révisée. Il trouve également une traduction dans le droit national des pays d'Europe, dont la constitution ou la législation font référence au droit au logement.

La **France** a instauré un droit opposable au logement pionnier qui permet aux citoyens de se tourner vers les tribunaux pour obtenir l'exercice de leur droit au logement. Cette loi promet de faire évoluer les mentalités à l'égard de l'exclusion liée au logement et en termes d'offre de logements adéquats et abordables.

Toutefois, exception faite de cette évolution, les engagements évitent généralement toute référence explicite à l'exclusion liée au logement en tant que telle et laissent souvent sans réponse la question de savoir si les gens peuvent revendiquer l'exercice du droit à un foyer s'ils sont dans l'incapacité de s'en trouver un par eux-mêmes.

Le rôle du logement dans les parcours d'exclusion liée au logement

Dans la réalité des faits, le logement et les politiques en la matière sont l'une des principales causes d'exclusion liée au logement. S'il existe de nombreux facteurs d'exclusion liée au logement, celui de la pénurie de logements abordables les transcende. L'exclusion avérée des personnes menacées d'exclusion liée au logement dépend des obstacles structurels qui barrent l'accès au logement.

Les problèmes de logement sont susceptibles :

- a) d'obliger les personnes à quitter le logement qu'elles occupent – que ce soit suite à une expulsion ou simplement parce qu'elles ne se sentent plus capables d'occuper leur logement
- b) d'empêcher les personnes sans domicile de retrouver un logement pérenne
- c) de signifier que des personnes occupant un logement tellement inadapté doivent déjà être considérées comme sans domicile.

Cinq problématiques structurelles clés sont susceptibles de conduire à l'exclusion liée au logement :

- a) le caractère inabordable – à l'achat ou à la location – du logement
- b) la pénurie de logements – sociaux et privés – disponibles et adaptés
- c) la piètre qualité du logement – dont l'occupation est porteuse, voire constitutive, d'exclusion liée au logement
- d) le logement surpeuplé – qui peut lui aussi déjà constituer une forme d'exclusion liée au logement et touche particulièrement les populations immigrées et les familles avec enfants
- e) les expulsions – qui peuvent aussi bien révéler des difficultés invisibles jusque-là que déclencher de nouveaux problèmes.

En outre, nombre de pays soulignent que le logement est un facteur de plus en plus important d'exclusion liée au logement en raison des conséquences du boom du marché immobilier résidentiel, des mutations économiques mondiales, de la contraction du marché du logement social et des changements démographiques.

Le rôle potentiel de diverses formules de logement des personnes sans domicile

Les refuges et centres d'hébergement d'urgence ont une mission importante à remplir en tant qu'abri plus sûr que la rue et vecteur d'une prise en charge spécifique impossible à assurer dans la rue. Ceci dit, les foyers d'accueil ne sont généralement efficaces qu'en tant que vecteurs d'accès à des formules de logement plus pérennes et la Finlande et l'Allemagne envisagent toutes deux de fermer purement et simplement leurs CHU, jugés inutiles et peu porteurs de solutions à long terme.

Certains pays paraissent souhaiter que le secteur privé s'investisse davantage dans l'offre de solutions de logement pour les personnes sans domicile. Toutefois, cette approche rencontre de sérieux obstacles, à l'instar de prix d'achat élevés et de problèmes de qualité des logements.

Si les tentatives de socialisation du secteur locatif privé peuvent permettre la mise à disposition d'un parc limité d'habitations équivalentes au logement social, leur poten-

tiel reste limité. En même temps, promouvoir la propriété d'occupation en tant que solution d'ensemble risque, d'une part, d'entraîner les gens vers un habitat de mauvaise qualité, dégradé et surpeuplé et, d'autre part, de les exposer au surendettement.

L'accès au logement public et social reste, pour bon nombre de personnes, la seule solution clé à long terme au problème de l'exclusion liée au logement. Il s'agit en général de la formule de logement la plus accessible et la plus abordable et aussi du type de logement que les gouvernements peuvent le plus facilement continuer de contrôler sur les plans de la qualité et des coûts. Le logement social peut également constituer le meilleur environnement dans lequel aborder les autres besoins sanitaires et sociaux des personnes.

L'approche fondée sur les stratégies de logement

Les stratégies de logement public n'ont que rarement le droit au logement pour point de départ. Les pays d'Europe sont loin de consacrer systématiquement un volet quelconque de leur stratégie de logement à l'exclusion liée au logement. Certains n'accordent d'ailleurs pratiquement aucun rôle formel à la politique de logement dans la lutte contre l'exclusion liée au logement. Les politiques de logement paraissent au contraire s'occuper des ménages à revenu moyen et laissent le soin à la politique sociale de s'occuper des publics fragilisés.

Quant aux politiques de logement qui se penchent effectivement sur les publics défavorisés, elles tendent à adopter une approche ciblée sur des désavantages spécifiques tels que le handicap, la maladie, le chômage ou la monoparentalité. L'exclusion liée au logement en tant que telle n'est pas considérée comme une cause de vulnérabilité, ce qui revient à considérer, explicitement ou implicitement, que certaines personnes choisissent l'exclusion liée au logement ou ne méritent pas qu'on les aide à en sortir.

Les politiques clés de logement et leur impact sur l'exclusion liée au logement

Parmi les stratégies en vigueur dans les divers pays et régions, de nombreuses politiques clés de logement ont un impact sur l'exclusion liée au logement :

• L'allocation de logement

La plupart des pays soutiennent financièrement les ménages à bas revenus en leur versant une allocation de logement sous une forme ou une autre. Cette allocation est considérée comme un moyen de faciliter l'accès au logement décent tout en n'en assumant souvent qu'une partie de la charge financière.

Ces allocations tendent toutefois à se transformer en subsides à long terme pour les ménages à bas revenus habitant une location privée, ce qui soutient la demande et les prix et provoque une inflation des moyens nécessaires pour obtenir les mêmes effets. Pour autant, il n'est pas certain que ces allocations bénéficient aux personnes en situation instable sur le plan du logement – qui sont aussi bien souvent celles qui présentent les besoins les plus criants.

• Les mécanismes de garantie locative

Les mécanismes de garantie locative peuvent assumer une partie des frais initiaux d'accès au marché locatif par le biais de fonds publics ou cautionnés par les autorités. Ces mécanismes sont clairement très utiles aux nombreuses familles à bas revenus qui sont déjà presque capables d'accéder par elles-mêmes à une location privée mais ne seront pas d'un grand secours pour les personnes les plus marginalisées.

• L'encadrement du marché

Plusieurs pays disposent de mesures de régulation des loyers. Toutefois, celles-ci sont généralement assez limitées et ont même été jugées inconstitutionnelles en Irlande. Les contradictions par rapport aux intérêts économiques des propriétaires-occupants sont manifestes. Toutefois, régler la revente d'anciens logements sociaux peut être important pour limiter les effets de la spéculation.

• Promouvoir l'accès à la propriété d'occupation

Si nombre de pays offrent une aide financière aux personnes qui acquièrent, rénovent ou construisent leur logement, celles-ci visent plutôt les personnes qui sont déjà pratiquement capables de se loger par elles-mêmes sur le marché privé et non les publics les plus fragilisés, voire sans domicile. Selon un concept récent, les ménages à bas revenus pourraient acheter une partie de leur logement, le reste étant acquis à long terme par l'Etat.

Les politiques de rachat du logement social, en particulier, ont favorisé la spéculation immobilière et ainsi éloigné davantage encore les plus pauvres du pied de l'échelle qui mène au logement. Ces politiques ont aussi provoqué une détérioration quantitative et qualitative du parc de logements sociaux.

• **L'engagement à développer le logement social**

De nombreux rapports nationaux pointent un engagement à développer le logement social, généralement par le biais de la construction de nouveaux logements, voire l'acquisition, la rénovation et la reconversion en logements sociaux d'immeubles existants. Toutefois, ces engagements se caractérisent tous par leur insuffisance au regard de besoins grandissants. Dans plusieurs pays, on constate un ralentissement de la construction de logements sociaux.

• **Développer l'offre locative**

Certains gouvernements cherchent à faciliter l'accès au marché locatif privé soit en incitant les propriétaires d'immeubles inoccupés à les remettre en location, soit, plus simplement, en accélérant la construction de logements abordables privés. Le risque existe toutefois que les propriétaires-occupants soient les seuls bénéficiaires des moyens investis et qu'ils ne contribuent en rien à développer l'offre de logements abordables pour les personnes sans domicile. Sans compter qu'il peut s'avérer difficile de déterminer exactement ce qu'est une propriété inoccupée et si elle peut réellement constituer un espace de vie approprié pour des personnes sans domicile.

• **Garantir la qualité du logement**

Plusieurs Etats interviennent pour garantir la qualité du logement et prévenir la location d'habitations indignes. Ces systèmes reposent sur l'autodiscipline ou l'inspection assortie du pouvoir d'amende ou d'interdiction de la mise en location des biens inhabitables. Il semble toutefois ne pas y avoir grand-chose à faire en matière de qualité dans le secteur de la propriété d'occupation.

En outre, l'amélioration de la qualité des locations privées ne profite pas toujours aux ménages les plus fragilisés. Apparemment, logement de qualité ne rime pas toujours avec logement abordable, au point que l'application des normes de qualité peut provoquer une baisse de l'offre de logements abordables. Reste également à savoir si les occupants feront valoir leurs droits face à la menace potentielle de devoir quitter un logement inadéquat.

• **Conseil en matière de logement**

La guidance en matière de logement peut être indispensable pour éviter l'exclusion liée au logement de certains ménages. Les personnes menacées d'expulsion ont désespérément besoin d'un accompagnement et de conseils pour aborder leurs difficultés spécifiques. Ces besoins se doublent parfois d'un déni de la gravité de leur situation. Ceci peut signifier qu'elles ne font pas ce qui est nécessaire pour trouver l'accompagnement qu'elles nécessitent pour éventuellement une éventuelle expulsion.

Aider les gens à comprendre leurs droits et les choix qui s'offrent à eux peut aussi être une étape fondamentale d'une dynamique de sortie de l'exclusion liée au logement. Les publics les plus fragilisés, ayant le plus besoin d'un accompagnement, sont aussi ceux qui ne savent bien souvent ni où ni comment trouver de l'aide. Il faut aller vers les personnes concernées et leur communiquer ce qu'elles doivent savoir. Le rapport identifie quelques principes clés de bonne pratique en matière de conseils de logement.

• **Prévenir les expulsions**

Des politiques spécifiques et détaillées de prévention des expulsions sont également menées afin d'éviter aux familles fragilisées cette expérience ô combien déstabilisante. Les initiatives de prévention des expulsions tendent à faire baisser les dépenses sociales et individuelles, notamment par le biais de procédures de conciliation obligatoires entre logeurs et locataires assorties de l'obligation d'obtenir une décision de justice pour mettre fin à un bail. Il peut également être utile et important pour les collectivités locales et les services sanitaires et sociaux d'être informés de toute expulsion programmée.

Les centres autrichiens pour la sécurité du logement fournissent aux personnes menacées d'expulsion une assistance juridique, une aide à la constitution de dossiers de demande d'allocations, un plan financier personnalisé, un appui dans la négociation avec le logeur et des contacts auprès d'autres dispositifs d'accompagnement voire, le cas échéant, une aide financière directe. Ils sont également en mesure de contacter directement les personnes menacées d'expulsion puisqu'ils sont informés de leur situation par les tribunaux.

Le logement et les stratégies spécifiques de prise en charge de l'exclusion liée au logement

Quelques pays d'Europe ont élaboré des stratégies spécifiques de prise en charge de l'exclusion liée au logement articulées sur la politique du logement. On en trouve des exemples particulièrement intéressants en Finlande, en Ecosse, en France, en Irlande et en Pologne. Dans ce domaine, l'un des principes clés est celui du « logement d'abord ».

Le programme 2008-2011 de réduction de l'exclusion liée au logement à long terme du gouvernement **finlandais** repose sur les éléments clés suivants :

- Gestion plus performante du foncier afin de promouvoir la construction d'habitations à loyer modéré dans les zones en cours d'urbanisation
- Fixation d'un objectif quantitatif en termes de logements, d'unités d'habitations subventionnées ou de places en structure de prise en charge pour les personnes sans domicile de longue date
- Elimination progressive du recours aux CHU en tant que solutions d'hébergement à long terme
- Services d'accompagnement du Ministère des affaires sociales pour les personnes logées dans les nouvelles unités d'hébergement.

L'Ecosse a adopté une réglementation spécifique en matière d'exclusion liée au logement visant, d'ici fin 2012, à faire garantir par la politique du logement, d'une part, le droit des ménages involontairement sans domicile à un foyer permanent et, d'autre part, que plus personne ne devra vivre dans la rue à cette échéance. Les mesures phares de ce texte sont les suivantes :

- Obligation pour les collectivités territoriales et les *housing associations*³ d'accorder la « préférence raisonnable » aux ménages sans domicile dans l'attribution des logements
- Devoir, pour les *housing associations*, sauf « motif valable » d'accepter et de loger les ménages sans domicile qui leur sont envoyés par les collectivités locales
- Toutes les autorités responsables du logement ont conclu avec l'exécutif écossais un *Local Outcome Agreement* (une « Convention locale de résultat ») souscrivant à cette vision.

En France, la législation de 2007 sur le droit au logement opposable est soutenue par un système d'allocation de logement qui accorde la priorité aux groupes vulnérables et en particulier aux personnes sans domicile. Chaque autorité régionale en France a maintenant une commission de médiation chargée d'examiner la légitimité d'une plainte de non satisfaction par rapport au logement selon sa correspondance avec six groupes prioritaires, incluant les personnes sans domicile et les personnes menacées d'expulsion.

9

Les personnes dont la plainte de logement est reconnue par la commission de médiation, mais qui ne se sont vues proposer aucune solution de logement par les collectivités locales, peuvent maintenant se pourvoir devant les tribunaux pour faire appliquer leur droit au logement. L'État est ainsi devenu le garant ultime du droit des personnes vulnérables au logement.

L'accord national **irlandais** de partenariat baptisé *Towards 2016* (« Cap sur 2016 ») vise « à permettre à chaque ménage de disposer d'un logement abordable de bonne qualité, adapté à ses besoins, dans un bon cadre de vie et correspondant dans la mesure du possible au statut d'occupation de son choix ». Le plus important, c'est que le Ministère irlandais du logement a reconnu qu'une responsabilité importante lui incombe dans le domaine de l'exclusion liée au logement.

Toutes les collectivités locales sont tenues de réaliser un bilan triennal des besoins en termes de logement et d'établir sur cette base un Plan d'action local pour le logement social/abordable et un Plan d'action local en faveur des personnes sans domicile dont les principes directeurs clés sont :

- Limiter l'hébergement d'urgence au court terme
- Accorder la priorité absolue au relogement intégré à la collectivité par l'attribution d'un logement pérenne
- La continuité de la prise en charge des personnes sans domicile dès le moment où elles perdent leur logement.

Le gouvernement **polonais** aussi a adopté une loi de « soutien financier à la construction d'habitations sociales, d'appartements protégés, d'asiles de nuit et de maisons pour les personnes sans domicile ». Ce programme est considéré comme intégré en termes de prévention de l'exclusion liée au logement, d'intervention et de prise en charge des personnes sans domicile et d'intégration ou de prévention de l'exclusion sociale. Ceci dit, la mobilisation des moyens disponibles au titre du Fonds de subsides reste limitée.

3 N.d.T. : Associations (britanniques à l'origine) à but non lucratif qui construisent ou rénovent des logements pour les louer à leurs membres.

• Le logement d'abord ?

10

Le cœur du débat sur la meilleure manière de lutter contre l'exclusion liée au logement en lien avec la politique du logement concerne la question de la validité de l'approche dite du « logement d'abord ». En résumé, la théorie du « logement d'abord » affirme que le premier objectif à atteindre le plus vite possible est de fournir une solution de logement à long terme. Elle ne renie pas la nécessité de disposer de services d'accompagnement, mais affirme que nombre de problèmes seront abordés de manière plus efficace dans un environnement de logement plus stable.

Cette approche remet en cause l'opinion générale selon laquelle tous les autres problèmes doivent être abordés en premier lieu pour que ces personnes soient en mesure de disposer d'un logement. Cette position consiste à affirmer que reloger une personne qui n'est pas prête à pérenniser un logement revient à aller vers un échec probable de la « solution » proposée et donc un retour à l'exclusion liée au logement. Elle affirme que les personnes sans domicile ne peuvent être relogées définitivement que lorsque leurs dépendances, leur deuil ou leurs troubles de la santé mentale ont été résolus ou au moins soulagés.

Les tenants des deux approches conviennent que la prévention de l'exclusion liée au logement de longue durée exige un dosage de politiques de logement et de services sanitaires/sociaux. Ceci dit, la philosophie du « logement d'abord » possède une certaine distinction. De l'avis de la majorité des rapports nationaux, le logement d'abord peut être une approche fructueuse.

1. Le droit au logement

Le droit au logement est largement consacré par des instruments de droit international ainsi qu'en droit national. Avant de s'attarder sur l'impact positif ou négatif du logement et des politiques en la matière sur l'exclusion liée au logement, il convient de s'intéresser à ce cadre juridique.

Conventions internationales :

Le droit au logement est l'un des droits humains les plus fondamentaux. Plusieurs déclarations, conventions, pactes et chartes le reconnaissent sous diverses formes :

Déclaration universelle des droits humains

En son article 25(1), elle reconnaît que « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

En son article 11(1), elle reconnaît « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Son article 5(e)(iii) interdit toute discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique en ce qui concerne le droit au logement.

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

Son article 14(2)(h) impose aux Etats parties d'éliminer la discrimination contre les femmes en zone rurale afin de leur assurer des conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement.

Convention relative aux droits de l'enfant

Son article 27(3) enjoint les Etats parties à offrir aux enfants, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne le logement.

Convention relative au statut des réfugiés

Son article 21 garantit aux réfugiés un traitement aussi favorable que possible en ce qui concerne la mise à disposition d'un logement social.

Convention sur les droits des travailleurs migrants (traité non ratifié par le Royaume-Uni)

Son article 43(1)(d) dispose que « les travailleurs migrants et les membres de leur famille devraient être assurés de l'égalité avec les ressortissants nationaux dans les secteurs suivants : accès [au] logement incluant les logements sociaux [et] protection contre l'exploitation au niveau des loyers ».

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Son article 17(1) protège les personnes contre les immixtions arbitraires ou illégales dans leur domicile.

Charte sociale européenne révisée (ratifiée par 12 pays)

« Article 31 - En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant
2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive
3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

Article 16 - En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à pro-

mouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles.

- 12 Article 30 - En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent à prendre des mesures pour promouvoir l'accès effectif, [...] notamment [...] au logement [...], des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille. »

Organisation internationale du travail

Les droits relatifs au logement sont garantis dans des conventions sur les peuplades indigènes et tribales, les services de santé du travail, les plantations et la garantie de politique sociale.

Idem pour divers instruments de droit humanitaire tels que la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

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

Législations nationales dans l'Union européenne

Dans la plupart des pays d'Europe, le droit au logement est coulé dans la constitution ou la législation ; les Etats en reconnaissent donc le principe et acceptent leurs engagements aux termes des conventions internationales. Toutefois, de tels engagements évitent généralement toute référence explicite à l'exclusion liée au logement en tant que telle et laissent souvent sans réponse la question de savoir si les gens peuvent revendiquer l'exercice du droit à un foyer s'ils sont dans l'incapacité de s'en trouver un par eux-mêmes.

Dans la plupart des législations, il existe différents obstacles :

- le manque de clarté sur les personnes responsables
- le manque de clarté sur la façon dont il faut demander l'application du droit
- le manque de clarté sur les personnes couvertes par la législation
- le manque de clarté sur la signification du logement (en particulier par opposition à un centre d'hébergement)
- le manque d'accent sur les résultats
- la longueur des procédures.

Dans la plupart des pays, le droit au logement ne signifie pas que toute personne privée de foyer a le droit d'en obtenir via la législation. En réalité, les législations tendent à proposer uniquement un centre d'hébergement, ou supposent seulement que les personnes sont éligibles à un logement et ne peuvent être empêchées par la force d'y accéder au prétexte de sa situation personnelle ou de son état.

En **Irlande**, par exemple, la section 10 de la Loi de 1988 sur le logement donne pouvoir aux autorités de tutelle du logement de donner refuge aux personnes en situation d'exclusion liée au logement. Toutefois, si ce texte signifie que les personnes sans domicile ont le droit d'être prises en compte par les pouvoirs publics locaux pour l'attribution d'un logement, il n'apporte aucune garantie pratique porteuse de prévention de l'exclusion liée au logement. Fondamentalement, la loi ne précise pas clairement à quel service devrait incomber la responsabilité première de la prise en charge, de l'accompagnement et du relogement des personnes sans domicile ni de l'action sociale de terrain les concernant.

En **Estonie**, le droit au logement est coulé dans la Loi sur le bien-être social qui reconnaît « le droit des personnes et des familles incapables de se loger par elles-mêmes de solliciter l'attribution d'un logement social auprès des collectivités locales ». Chaque municipalité est libre de préciser les modalités exactes d'éligibilité au logement social.

En **Pologne**, la Constitution (art. 75, acte 1) stipule que « les pouvoirs publics doivent mener des politiques visant à rencontrer les besoins des citoyens sur le plan du logement et en particulier lutter contre l'exclusion liée au logement, promouvoir la construction de logements destinés aux bas revenus et soutenir les activités visant à l'accession de chaque citoyen au logement. » Ce texte est exemplaire du ca-

ractère générique des déclarations concernant l'exclusion liée au logement qui s'abstiennent de toute référence aux modalités spécifiques de lutte contre ce phénomène.

La loi **grecque** prévoit que « pour les personnes sans logement ou mal logées, l'accession au logement est une thématique qui fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'Etat ». Toutefois, les personnes sans domicile ne sont pas reconnues en tant que sujets spécifiques du droit et le droit au logement n'est pas opposable en justice. Cette loi cible surtout les personnes à bas revenus pour les aider à acheter un logement.

En **Italie**, l'argument du droit au logement – de toute manière non encore opposable – ne s'applique peu ou prou qu'en matière de séparation des couples et dans le cas de certains logements sociaux squattés. En ce qui concerne les personnes sans domicile, les actions intentées en justice ont surtout trait à la reconnaissance des droits des personnes qui occupent déjà un logement (social) mais sont menacées d'expulsion ou connaissent des difficultés locatives. Il n'existe aucune obligation juridique de loger les personnes sans domicile.

L'**Ecosse** va plus loin puisqu'elle a adopté en 2001 et 2003 une réglementation relative aux personnes sans domicile qui impose aux collectivités locales de veiller au logement permanent de certaines catégories de ménages concernés par l'exclusion liée au logement. Les *housing associations* sont désormais tenues, sauf « motif valable », d'accepter tout ménage dans domicile qui leur est envoyé pour relogement.

L'importance de droits opposables

Ceci dit, l'évolution la plus significative dans le domaine du droit au logement est venue de France où une loi instaurant un logement opposable⁴ permet depuis 2007 aux citoyens de se tourner vers les tribunaux lorsqu'ils ne parviennent pas à se loger malgré leurs efforts. L'article premier de cette loi stipule que l'Etat est garant de l'exercice du droit au logement.

Bien évidemment, la simple existence de cette loi ne va pas entraîner, du jour au lendemain, la construction de tous les logements accessibles et abordables nécessaires ni éradiquer l'exclusion liée au logement. Mais tout de même, elle marque un changement d'approche visant à mettre le droit

au logement sur un pied d'égalité avec, par exemple, le droit à l'éducation, et elle devrait faire levier pour favoriser la fourniture des services nécessaires.

Depuis janvier 2008, tous les Conseils régionaux de France sont dotés d'une Commission de médiation chargée d'examiner la légitimité des candidatures au logement insatisfaites. Lorsque le bien-fondé d'une demande est reconnu, les autorités doivent proposer un logement dans un délai prescrit. A partir de décembre 2008, toute personne qui ne se sera pas vu proposer de logement malgré une demande avalisée par la Commission de médiation pourra se pourvoir devant les tribunaux.

L'avenir dira quels sont les effets de cette loi sur l'exclusion liée au logement mais il existe de bonnes raisons de croire qu'elle fera évoluer les mentalités vis-à-vis des personnes sans domicile, améliorera l'offre de logement adéquat et abordable et donnera des résultats tangibles.

L'exemple de la France est particulièrement intéressant pour des pays tels que le **Luxembourg**, dont la constitution ne prévoit aucun droit au logement et dont la législation ne donne aucune définition juridique du logement décent, ou la **Hongrie**, où le droit au logement n'existe qu'indirectement à travers le droit à la sécurité sociale et celui de bénéficier de la meilleure norme possible de santé physique et mentale.

Les membres de la FEANTSA sont extrêmement favorables à un droit opposable au logement. S'ils conviennent qu'il ne faut pas parler de panacée, ils considèrent qu'il s'agit d'un pas important dans la lutte contre l'exclusion liée au logement préparant par exemple le terrain à la création des structures organisationnelles nécessaires pour aborder des problématiques complexes en matière de logement et obligeant les collectivités publiques (réticentes) à agir. En fin de compte, le bon exercice d'un droit, même opposable, se mesure à l'aune de l'efficacité des modalités pratiques de sa mise en œuvre.

Il est intéressant de noter qu'au niveau européen (Conseil de l'Europe), il y a de plus en plus de jurisprudences liées aux droits opposables qui concernent également les droits au logement. À travers celles-ci, le concept de droits opposables au logement peut être considéré comme émergent lentement de facto. Cela pourrait avoir un impact important sur les situations nationales dans le futur.

4 <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl06-170.html>

2. Le rôle du logement dans les parcours d'exclusion liée au logement

Malgré la large reconnaissance dont jouit le droit au logement, les problèmes d'accès au logement sont l'une des principales causes d'exclusion liée au logement en Europe.

Quelle est l'importance du logement en tant que facteur d'exclusion liée au logement ?

Si les rapports nationaux ne citent pas tous le logement en tant que facteur le plus important, ils sont unanimes à reconnaître qu'il joue un rôle central dans les parcours d'exclusion liée au logement dont les étapes se caractérisent par des conditions de logement de moins en moins sûres et adéquates.

Il peut s'avérer difficile de quantifier l'importance relative des divers facteurs qui piègent les individus et les ménages dans une spirale d'exclusion liée au logement. Entre perdre son emploi, tomber en dépression, ne plus être capable d'acquitter son loyer ni de trouver un hébergement meilleur marché, être expulsé et, pour finir, se retrouver sans-abri, qu'est-ce qui « cause » l'exclusion liée au logement ? La perte d'emploi ? Des troubles de la santé mentale ? L'expulsion ? Le manque de logements abordables ?

Plusieurs rapports nationaux paraissent affirmer que la perte du logement est davantage un symptôme de l'exclusion liée au logement que sa cause parce qu'elle intervient très tard dans un long cheminement vers cette situation. Le rapport **italien** affirme que « pour la plupart des Italiens, la perte du logement est un facteur sur la voie de la marginalisation, et parfois même le pire, mais qu'elle ne peut être considérée ni comme le premier facteur déclencheur de l'exclusion liée au logement ni comme le plus important. La perte du logement n'est pas le point de départ de l'exclusion. »

Par contre, le rapport **irlandais** explique que la disponibilité de logements abordables et adéquats est au cœur des parcours d'exclusion liée au logement, et ce même lorsque d'autres facteurs sont plus visibles. Une étude qualitative intitulée *Homeless Pathways* (« Parcours de personnes sans domicile ») menée par Focus Ireland en 2007 a révélé que « l'histoire des parcours d'exclusion du logement des personnes sans domicile révèle quelques thèmes communs : mauvais accès au marché de l'emploi et de la formation, niveau d'études insuffisant et bas revenus [...] [mais aussi

que] ces facteurs de risque [...] sont amortis par une offre suffisante de logements abordables et pérennes et le fait de laisser aux gens la possibilité de choisir. »

Il apparaît ainsi que si l'exclusion liée au logement peut sembler résulter principalement d'une multiplication des handicaps sociaux, on peut tout aussi bien affirmer que perdre son logement ou connaître l'insécurité dans ce domaine peut être source de difficultés sociales. Le rapport **espagnol** évoque le « processus de profonde déchéance personnelle et sociale » que peut déclencher la perte du logement.

On peut ici se poser la question de savoir si, étant donné les problématiques structurelles qui entourent la disponibilité de logement en quantité et en qualité, de nombreuses personnes n'éprouveront pas toujours à un moment donné des difficultés pour accéder à un logement sûr et pérenne. Si tel est le cas, il ne serait pas surprenant que les personnes confrontées aux difficultés sociales, professionnelles et sanitaires y soient le plus exposées. Ceci dit, cela signifierait aussi que traiter les difficultés sociales des personnes sans aborder les problèmes structurels du marché du logement n'aurait pour effet que de modifier l'identité des personnes risquant de devenir sans domicile sans pour autant lutter efficacement contre le phénomène de l'exclusion liée au logement en tant que tel.

Si certaines personnes traversant une mauvaise passe – suite à une expulsion, par exemple – peuvent se tourner vers des proches ou des amis pour les héberger, les autres courent un risque d'exclusion liée au logement dont la gravité dépend principalement des obstacles structurels qui entravent leur accès aux divers secteurs du logement social ou privé. Si elles sont incapables d'accéder au logement, il est probable qu'elles rencontrent des difficultés plus importantes pour conserver leur emploi, rester en bonne santé et affronter un risque accru d'exclusion sociale.

Pourquoi les problématiques de logement sont-elles porteuses d'exclusion liée au logement ?

Les problématiques de logement peuvent obliger les personnes à quitter le logement qu'elles occupent ou empêcher les personnes sans domicile de retrouver un logement

pérenne. Elles peuvent aussi concerner les personnes occupant un logement si inadapté et/ou précaire qu'on peut considérer qu'elles sont déjà sans domicile.

Dans chacun de ces cas, il existe des problématiques structurelles clés qui, limitant l'accès des personnes aux solutions de logement pérenne, sont porteuses d'exclusion liée au logement. Celles-ci s'articulent autour de la disponibilité du logement, de son caractère abordable, de sa qualité et de son surpeuplement ainsi que des politiques en matière d'expulsions.

a) *Le caractère abordable du logement*

La première raison pour laquelle les personnes fragilisées ne peuvent accéder au logement est peut-être qu'elles ne peuvent pas se le permettre financièrement. Si, sur le plan individuel, il peut sembler que la question qui se pose ici est celle de l'insuffisance des revenus, il ressort clairement d'un examen général des marchés immobiliers des différents pays que la véritable question tient davantage au caractère inabordable du logement en général.

Le prix de l'accès à la propriété

La plupart des pays manquent de données statistiques détaillées établissant un lien entre l'exclusion liée au logement et les difficultés des propriétaires-occupants, voire leur expulsion. Toutefois, nombre de pays constatent une aggravation des difficultés liées à la conjoncture des marchés du logement et du crédit. Que ce soit à cause de l'augmentation des taux d'intérêts où la chute des prix des maisons, l'accès à la propriété a apporté à certaines familles plus de mal que de bien et les a poussées dans des situations extrêmement vulnérables où elles risquent de perdre leur logement et de se retrouver endettées. Beaucoup de pays constatent une augmentation des saisies immobilières.

Au **Pays de Galles**, le travail de Shelter Cymru auprès des personnes en retard de remboursement d'un prêt hypothécaire a triplé ces trois dernières années. On reconnaît que le logement de certains ménages en défaut de remboursement d'un prêt hypothécaire est en instance de saisie, que ces ménages vont être expulsés et se retrouveront sans domicile mais on manque de données statistiques permettant de déterminer jusqu'à quel point ces difficultés de logement débouchent sur une exclusion liée au logement.

En **Angleterre**, les ménages propriétaires de leur logement sont de plus en plus souvent confrontés à la pauvreté et à l'insécurité parce qu'ils finissent par consacrer une part excessive de leurs revenus au remboursement de leur hypothèque et sont extrêmement vulnérables à tout changement de situation personnelle. Ces difficultés sont particulièrement prégnantes chez les propriétaires-occupants issus de minorités ethniques. Les saisies immobilières dans le secteur des *subprimes* sont dix fois plus nombreuses que sur le marché hypothécaire traditionnel. Le filet de sécurité des propriétaires-occupants est jugé insuffisant.

Le rapport **grec** observe que de nombreuses saisies immobilières sont menées pour recouvrer des créances modestes. Lorsqu'un ménage mal nanti perd son logement suite à une saisie, de graves conséquences sociales s'ensuivent. Parmi d'autres problèmes, on citera encore les familles qui s'entassent sous le même toit pour faire face au coût du logement.

L'une des impasses auxquelles est confronté le marché immobilier tient à ce que si la montée régulière des prix de l'immobilier est susceptible d'exclure ceux qui n'ont pas encore le pied à l'étrier du logement, une baisse risque de pénaliser financièrement ceux qui ont emprunté pour accéder à la propriété. Selon qu'elles s'effectuent à la hausse ou à la baisse, les fluctuations de prix exposent des publics différents à l'exclusion liée au logement.

Autre problème particulièrement évoqué en Europe de l'Est : le coût de l'entretien du logement acheté. Si de nombreuses familles ont pu acquérir leur logement à bas prix au lendemain des changements politiques intervenus dans la région, son état de délabrement est tel que les ménages à bas revenus ont de moins en moins les moyens de le maintenir dans un état de salubrité acceptable. Cette situation a entraîné l'émergence du concept de « propriétaire-occupant sans domicile ».

En **Hongrie**, près de 270 000 ménages se sont endettés pour rénover leur logement au point d'accumuler plus de trois mois d'annuités de créances en retard. **L'Estonie** constate que depuis l'apparition d'un marché du logement dans les années 90, de nombreuses franges de la population éprouvent des difficultés pour faire face à leurs charges. L'augmentation des frais de maintenance et des factures de d'électricité et de chauffage a obligé de nombreux ménages économiquement défavorisés à chercher un logement

meilleur marché. Quant aux plus fragilisés, ils se retrouvent sans domicile.

Le marché locatif

L'augmentation des prix de l'immobilier résidentiel et la spéculation sur le marché du logement se sont également traduites par une inflation des loyers. On observe, dans la plupart des pays, une poussée des loyers mensuels moyens sur le marché locatif privé qui dépasse les augmentations moyennes de revenus. En **France**, par exemple, en 2002, le ménage moyen a dû dépenser 3,5% de plus de son revenu sur le logement par rapport qu'en 1988.

Comme le précise le rapport **Luxembourgeois**, ce sont les moins nantis qui sont le plus sévèrement touchés par ces tendances : le taux de pauvreté dans le secteur locatif est passé de 19,8 % en 2004 à 25 % en 2006. Le Centre pour le logement pérenne de **Vienne (Autriche)** évalue à 90 % les expulsions dues à des difficultés financières et à des retards de loyers.

En **Irlande du Nord**, plus de 3 000 ménages citent en 2006-2007 comme motif de leur exclusion liée au logement leur incapacité à faire face au coût de leur location privée. Ces cinq dernières années, le nombre de personnes devenues sans domicile suite à la perte de leur location privée a doublé.

L'augmentation des prix de l'immobilier résidentiel en **Espagne** ces vingt dernières années a amené plus de familles « à l'extrême limite de leur autonomie et de leur aptitude à fonctionner sur leur propres ressources ». Le Conseil espagnol de la jeunesse estime que, pour accéder à une location privée, tout jeune doit consacrer près de 60 % de son salaire au logement.

Encore une fois, il ne suffit pas, pour déterminer si le logement est abordable, de se pencher sur le montant du loyer ; il faut également tenir compte de diverses factures telles que taxes locales, électricité et chauffage. Le rapport **belge** évoque le dilemme d'une famille à bas revenus obligée de choisir entre payer son loyer – qui peut engloutir plus de la moitié de ses revenus – et faire face à d'autres dépenses quotidiennes comme la nourriture ou l'habillement.

En outre, les locataires doivent souvent déposer, au moment d'occuper une location, une garantie locative équivalente à

plusieurs mois de loyer, ce qui peut constituer un obstacle majeur pour les publics à bas revenus.

Malheureusement, il faut également relever dans les rapports l'existence d'une minorité de logeurs profitant de locataires fragilisés pour exiger des suppléments illégaux. En **Grèce** et en **Espagne**, par exemple, on rapporte le cas de logeurs exploitant des publics socialement vulnérables en leur proposant de les loger sans bail, ce qui leur permet ensuite d'imposer des augmentations de loyer illégales, des cohabitations forcées ou des expulsions soudaines, ce qui peut devenir insupportable pour le locataire.

Enfin, le rapport **britannique** souligne que le déficit de compétences et le manque de conseils en gestion financière sont également importants pour déterminer si les publics à bas revenus peuvent se permettre de se loger.

b) La disponibilité de logements

Plusieurs rapports nationaux indiquent que la problématique liée au logement la plus grave et porteuse d'exclusion dans ce domaine tient tout bonnement à l'insuffisance de l'offre, dont la moindre des causes n'est certainement pas l'augmentation du coût du logement.

Le rapport national **irlandais** cite l'Homeless Agency, qui signale que les taux d'exclusion liée au logement ont augmenté ces dernières années suite à la pénurie de logements provoquée par un ralentissement de la construction de logements neufs et par la croissance démographique due à l'immigration. Des recherches récentes de Homeless Link en **Angleterre** montrent que 45 % des personnes vivant en foyer d'accueil ou en logement accompagné sont prêtes à passer à autre chose mais ne trouvent pas de logement adapté.

Evidemment, comme le souligne le rapport **lituanien**, il faut non seulement disposer d'assez d'immeubles, mais aussi prévoir des logements adaptés et abordables en nombre suffisant pour les ménages à bas revenus.

Le rapport **finlandais** met l'accent sur une pénurie chronique de petites habitations modestes et abordables permettant de rencontrer les besoins des personnes seules à bas revenus ; en Finlande, comme dans de nombreux autres pays, une partie importante de la population sans domicile est célibataire. Le rapport **espagnol** souligne lui aussi

l'importance de ce problème à la lumière de l'évolution démographique actuelle vers des ménages unipersonnels plus nombreux.

Les problèmes concernent également la difficulté à trouver des logements plus spacieux pour les familles nombreuses et des logements accessibles aux personnes à mobilité réduite. Enfin, la discrimination des logeurs – en raison de la race, de l'apparence physique, d'un passé judiciaire, etc. – est susceptible de limiter significativement le nombre de logements disponibles pour les personnes et familles fragilisées.

Pénurie de logements sociaux

Une étude réalisée en **Flandre (Belgique)** montre que sur 317 500 ménages éligibles au logement social, 180 500 n'y ont pas accès. Dans le même temps, le rapport **grec** regrette que le rythme de « construction et de fourniture de logements sociaux aux publics fragilisés [soit] très lent au regard du nombre réel de personnes qui en ont besoin ».

Dans beaucoup de pays, les pouvoirs publics ne disposent pratiquement plus d'aucun levier pour garantir l'existence de logements abordables et adaptés à cause d'initiatives dites de « droit au rachat » (du logement social par ses occupants). Dans ce domaine, on rencontre les situations les plus extrêmes dans les anciens pays communistes d'Europe de l'Est. On y trouve des taux de propriété d'occupation particulièrement élevés – 92 % en **Hongrie** du fait des politiques appliquées durant les années 90 – qui ne laissent que quelques logements disponibles pour le marché locatif privé ou social.

Si la vente du logement social pour des montants inférieurs au prix du marché a profité à de nombreux ménages aux revenus modestes, elle a également eu pour effet d'aggraver l'exclusion des ménages aux revenus les plus bas. Le rapport **polonais** observe que la pénurie de logements sociaux souvent laisse les femmes vulnérables avec enfants très peu d'alternative sauf de chercher de l'hébergement aux refuges pour les personnes sans domicile. Cela se passe particulièrement dans des situations auxquelles elles essayent de fuir la violence domestique. Par conséquent, le manque de logements sociaux, dans lesquels elles pourraient recevoir des moyens d'aide et de soutien, a une influence directe sur le nombre de femmes avec enfants qui deviennent sans domicile.

Il convient encore d'évoquer ici une dernière problématique liée à l'offre. Elle concerne les réticences des pouvoirs publics locaux face à la perspective de la construction de nouveaux logements sociaux. Le rapport **français** cite le cas d'autorités locales qui ne construisent pas de logements sociaux parce que les électeurs ne veulent pas de ces immeubles près de chez eux. Il n'est d'ailleurs pas exceptionnel que les populations s'opposent ouvertement aux projets de construction de logements sociaux.

17

Immeubles inoccupés

Les rapports nationaux mettent également en exergue la problématique des immeubles vides. Alors que l'**Espagne** cite comme préoccupation clé pour la politique du logement la pénurie de logements neufs, elle estime à 3 millions le nombre de logements inoccupés dans le pays.

En **Irlande**, le recensement de 2006 a révélé qu'un peu plus de 15 % du parc immobilier résidentiel est vide – dont 18,7 % de maisons de campagne. Cette situation pose la question du nombre de constructions neuves réellement destinées aux personnes présentant des besoins en termes de logement et des limites de l'emprise des investisseurs sur ce marché.

c) La qualité du logement

La mauvaise qualité du logement risque d'aspérer les personnes vers l'exclusion liée au logement et plus généralement dans une spirale de marginalisation. Ce risque peut être une menace particulière chez les publics immigrés vulnérables qui occupent souvent des logements surpeuplés et inadéquats, voire insalubres.

En outre, occuper un logement inadéquat peut déjà être considéré comme une forme d'exclusion liée au logement. Un logement ne satisfait pas nécessairement les conditions essentielles d'un « chez soi », telles qu'un chauffage, un refuge, la sécurité, l'intimité, ainsi qu'un environnement sain. Lorsque ces éléments ne se retrouvent pas dans un logement, on peut considérer que la personne qui l'occupe est confrontée à des problèmes d'exclusion liée au logement.

Qu'est-ce qu'un logement inadéquat ?

Il n'existe pas de définition européenne unique du logement inadéquat et les concepts d'inadéquation du logement peuvent même varier à l'échelon territorial. Au **Royaume-Uni**, par exemple, *unfitness* (« insalubrité »), est un terme techni-

que et juridique qui désigne la solidité structurelle des bâtiments et leur état par rapport à divers critères d'inspection. Mais l'Angleterre possède aussi une « Norme du logement décent » au regard de laquelle 36,8 % du parc de logements sociaux est considéré comme « indécent ».

La **France** définit juridiquement le logement « indigne » comme un logement qui présente un risque pour la santé humaine. Alors qu'il peut s'avérer difficile d'intenter une action en justice contre des propriétaires qui louent des logements qui sont « juste » inconfortables ou déplaisants, cette approche permet aux autorités publiques d'intervenir et d'intenter une action contre les propriétaires pour lesquels il est possible de démontrer que le logement présente un risque pour la santé.

Ceci dit, les définitions nationales se recoupent sur certains points. Les éléments communs sont :

- structurellement peu solide
- délabré
- absence de connexion à l'électricité et/ou au gaz
- chauffage ou climatisation insuffisants (peut-être à cause d'une mauvaise isolation)
- absence d'eau potable et/ou chaude
- absence de toilettes (intérieures)
- absence de lieu permettant la préparation d'aliments dans de bonnes conditions d'hygiène
- hutte de bidonville
- présence de moisissures, de pourriture ou d'humidité – manque d'aération
- trop exigu
- absence de lumière du jour
- voisinage excessivement bruyant
- environnement pollué par l'industrie locale ou l'automobile
- peu sûr – du fait de la criminalité ou du vandalisme ambiants
- infestations – insectes, rongeurs
- surpeuplement.

Comment l'inadéquation du logement peut-elle conduire à l'exclusion liée au logement ?

Le rapport **espagnol** note que les personnes dont les conditions de logement sont inadéquates ou mauvaises passent de moins en moins de temps chez elles, surtout si elles manquent de racines culturelles ou de réseaux sociaux. Cet inconfort ou l'incapacité à « se sentir chez soi »

peuvent mener à des problèmes tels que des problèmes de santé (mentale) et des conflits familiaux, qui pousseront ces personnes à entrer dans une spirale d'exclusion liée au logement.

Les risques de logement inadéquat se présentent lorsque des logements de mauvaise qualité sont loués simplement à cause de la demande du marché. Le rapport **polonais** évoque des situations assez extrêmes puisqu'il semblerait que jusqu'à 35 % de la population du pays soit mal, voire très mal logée. Une part importante de la population occupe des logements qui ne sont pas conçus pour un séjour de longue durée, tels que garages, entrepôts, dépendances d'exploitations agricoles ou constructions provisoires. Ce problème se pose également en **Espagne**, surtout en zone rurale.

Les personnes qui occupent pareils logements insalubres font partie du groupe de personnes qui peuvent déjà être considérées comme sans domicile. Ceci est la source du concept de plus en plus prégnant des personnes sans domicile invisibles – des personnes qui occupent un logement tellement précaire ou misérable qu'elles n'y disposent même pas du strict nécessaire pour se sentir chez elles, sans pour autant figurer dans la moindre statistique d'exclusion liée au logement.

Le rapport **grec** observe que les personnes qui occupent un logement inadapté se trouvent souvent réduites à chercher un hébergement d'urgence, ce qui démontre que leur situation relève bien de l'exclusion liée au logement. En Allemagne, les ménages qui ne disposent pas d'un logement « humain » sont définies comme sans domicile.

Les personnes fragilisées ne sont pas toujours capables – pour autant qu'elles en aient le droit – de se battre pour obtenir la rénovation de leur logement inadéquat. Tenir tête à son logeur peut valoir l'expulsion sans garantie de récupérer sa garantie locative ni de trouver un meilleur logement ailleurs. Le rapport **français** constate que les immigrés de première génération sont particulièrement exposés au risque de loger dans des conditions indécentes, avec tous les effets négatifs potentiels de cette situation sur leur bien-être physique et mental.

En **Irlande**, les données les plus récentes sur l'inspection du logement privé montrent que sur 1 697 habitations en infraction avec la réglementation, seuls 36 dossiers ont débouché sur des poursuites judiciaires. A Dublin, 78 % des

locations privées occupées par des bénéficiaires de l'allocation de logement ne respectent pas les prescriptions légales minimales.

Problématiques spécifiques liées à la qualité du logement

La **Hongrie** constate que dans les ensembles résidentiels de moins de mille habitants, près de 30 % des logements peuvent être considérées comme défectueux, ce qui pose la double question de l'applicabilité des mêmes critères aux appartements urbains et aux habitations rurales et de la subjectivité, des attentes et des besoins des personnes sur le plan du logement par rapport aux normes en la matière.

Les mauvaises conditions de logement touchent particulièrement les enfants qui présentent un risque accru d'affections respiratoires, d'accidents domestiques, de mauvais résultats scolaires et d'effets à long terme de leur environnement sur leur santé et leurs comportements à problèmes.

Le rapport **britannique** évoque l'histoire d'une mère seule et de ses deux enfants occupant une location privée délabrée (baignoire fissurée présentant des fuites, taches d'humidité noire sur les murs, etc.). Depuis leur installation, sa fille a développé de l'asthme et est sous traitement et elle-même souffre de dépression nerveuse profonde. Cette situation pourrait déclencher une spirale d'exclusion liée au logement.

Il se pose clairement un problème d'entretien de la qualité des logements modestes auquel le marché semble incapable de remédier seul. Comme le signale le rapport **lituanien**, pour beaucoup de gens « mieux vaut n'importe quel logement que pas de logement du tout ». Cela signifie que dans un marché non réglementé, il y aura toujours une demande pour des logements de mauvaise qualité.

Il semble que des tendances géographiques se dessinent en ce qui concerne la gravité du phénomène du logement inadéquat. Si les rapports des pays scandinaves n'évoquent pratiquement pas ce problème, les pays d'Europe de l'Est y sont confrontés dans des proportions quasi endémiques suite aux mutations politiques, sociales et économiques qu'ils ont connues. Quant aux pays d'Europe occidentale, ils considèrent que le logement de mauvaise qualité est un problème, mais seulement pour les plus défavorisés.

Les grands problèmes d'inadéquation du logement dans les anciens pays communistes d'**Europe de l'Est** concernent également les propriétaires-occupants, et ce principalement parce qu'ils ont accepté la responsabilité d'un parc immobilier fréquemment en mauvais état au moment de l'achat et bien souvent sans disposer des moyens nécessaires pour l'entretenir. Le rapport **hongrois** évoque le cas de personnes vivant dans des habitations en torchis et dont situation au plan du logement est pratiquement assimilable à une exclusion pure et simple dans ce domaine.

19

Pour autant, ce problème est loin d'être l'apanage de l'Europe de l'Est. La *English House Condition Survey* (« Bilan de l'état du logement en Angleterre ») de 2003 montre qu'en **Angleterre**, la majorité (63 %) des maisons qui ne respectent pas la norme du logement décent sont occupées par leur propriétaire.

Les données de certains pays tendent aussi à indiquer que les propriétaires-occupants à bas revenus vivent dans des quartiers marginalisés et éloignés des infrastructures clés. Le rapport **portugais** évoque des « îlots » de logements de mauvaise qualité poussant loin du centre des villes, des services et des emplois.

Des pays tels que la **Grèce**, l'**Italie** et l'**Espagne** constatent la réapparition, dans les grands centres urbains, de taudis principalement habités par des ressortissants de communautés ethniques et culturelles telles que Roms, réfugiés et immigrés économiques, dont certains en provenance d'Europe de l'Est. Si les autorités ont tendance à considérer que ce problème relève du maintien de l'ordre public, ces taudis sont souvent habités par des familles d'immigrés légaux dont certains travaillent. En général, on se garde bien d'aborder le problème fondamental sous-jacent à l'apparition de ces taudis, c'est-à-dire la pénurie structurelle de logements.

d) Le logement surpeuplé

Le surpeuplement est l'un des déterminants clés des conditions de logement inacceptables qui poussent les gens vers l'exclusion liée au logement. Selon le *Housing Needs Assessment* (« Bilan des besoins de logement ») réalisé en **Irlande** en 2005, plus de 10 % des ménages candidats au logement social (soit 4 000) citent l'exiguïté de leur logement pour motiver leur demande.

Qu'est-ce que le surpeuplement du logement ?

Les définitions du logement surpeuplé sont de deux types :

1. le nombre de personnes par pièce, la limite du surpeuplement étant généralement fixée à deux personnes par chambre ;
2. la superficie du logement par personne, le surpeuplement commençant en deçà de 28 m² par personne en Grèce et en Italie mais seulement sous les 12 m² par personne en Espagne.

Les témoignages de plusieurs rapports nationaux montrent que le surpeuplement est un phénomène assez répandu chez les plus défavorisés. Les données **grecques** suggèrent qu'il s'est développé durant les années 90, au plus fort de l'immigration. Selon les statistiques nationales du logement de 2001, près de 5 600 ménages de six personnes ou plus sont obligés de cohabiter à raison de plus de trois personnes par pièce.

D'après les données **hongroises**, le surpeuplement concernait en 2005 environ 300 000 ménages, soit 1,3 million de personnes – c'est-à-dire plus de 10 % de la population. Ces logements sont généralement habités par des personnes de générations différentes ou par des parents très éloignés qui partagent une pièce parce qu'ils n'ont pas d'autre choix.

Qui est le plus exposé au logement surpeuplé ?

Les immigrés, réfugiés et minorités ethniques sont particulièrement susceptibles d'occuper un logement surpeuplé. Les nouveaux arrivants dans une ville – surtout s'ils sont issus de minorités ethniques – peuvent accepter de vivre un temps dans un logement bondé parce que c'est le seul abri qu'ils peuvent se permettre en attendant de prendre un nouveau départ. Les vrais problèmes apparaissent toutefois lorsque cette situation perdure.

En **Angleterre**, les ménages issus de minorités ethniques risquent environ cinq fois plus que les ménages blancs d'habiter un logement surpeuplé. Ils comptent pour plus d'un tiers (35 %) des ménages surpeuplés. En **Autriche**, près de 57 % des immigrés candidats à une « habitation d'urgence » vivent dans un logement surpeuplé, c'est-à-dire à deux personnes ou plus par pièce.

Les familles dont plusieurs générations vivent sous le même toit sont également à risque de surpeuplement. Au **Pays de Galles**, 83 % des ménages occupant un logement surpeu-

plé ont des enfants à charge. Ce pourcentage atteint 67 % en **Ecosse**. S'il paraît logique que des familles qui accueillent une nouvelle génération (c'est-à-dire des enfants) disposent ensuite de moins de place par personne que celles qui n'en ont pas, ces chiffres suggèrent néanmoins l'existence d'une problématique plus profonde.

Bien que les statistiques soient moins nombreuses en ce qui concerne la cohabitation des seniors avec leurs enfants et leur famille – plus fréquente dans les pays du Sud –, celle-ci ne va pas sans poser problème. Ceci dit, on ne peut passer sous silence l'exemple du rapport **italien** qui signale que les familles cohabitant ainsi ne souhaitent pas toutes nécessairement engager des démarches pour sortir de cette situation.

c) Les expulsions

Si peu de pays disposent de chiffres concernant les personnes sans domicile suite à une expulsion, le constat est général que l'expulsion est souvent le prélude à une période d'exclusion liée au logement. Au **Danemark**, où les expulsions ont explosé depuis 2002, 25 % des citoyens concernés sont toujours sans domicile un an après avoir été expulsés.

Encore que l'expulsion ne soit pas toujours en soi une cause d'exclusion liée au logement, elle est souvent un tournant dans la spirale qui y mène. Toutefois, bien qu'elle puisse constituer une étape clé du processus d'exclusion liée au logement, l'expulsion (ou la menace d'expulsion) rend visible un problème préexistant mais jusque-là invisible.

Ceci dit, il est tout aussi vrai que, pour des personnes fragilisées, l'expulsion peut déclencher une crise susceptible de déboucher sur l'exclusion liée au logement. L'expulsion peut avoir sur les ménages concernés un effet déstabilisant qui pourrait être évité en prenant des dispositions pour assurer une transition plus douce vers un nouveau logement. Il est donc important de disposer de politiques encadrant les expulsions. L'**Autriche** part du principe que les expulsions sont la première cause d'exclusion liée au logement.

Comment en arrive-t-on à l'expulsion ?

Le non-paiement des loyers est de loin la première cause d'expulsion. Il peut être lié soit au montant trop élevé du loyer soit aux difficultés financières du locataire, soit aux deux. Parmi les autres motifs d'expulsion, on trouve l'endettement, les comportements antisociaux ou les problèmes

de voisinage, un désaccord sur la révision des clauses de renouvellement du bail ou la décision du logeur de ne pas renouveler ce dernier.

Il est peut-être vrai aussi que les expulsions sont perçues très différemment selon les pays. Ceux dont les marchés résidentiels sont très fluides et caractérisés par des baux de courte durée vont jusqu'à permettre le libre départ des locataires ou leur expulsion sans décision formelle. Dans les pays où les baux sont signés à plus longue échéance et où les locataires jouissent de davantage de droits, les expulsions sont généralement considérées comme des événements plus importants.

Toutefois, les statuts d'occupation précaires créent leurs propres problèmes. Au **Royaume-Uni**, de nombreux locataires du marché privé ne jouissent pratiquement d'aucune sécurité du logement. Les logeurs peuvent parfois se contenter de signifier par écrit un préavis de 28 jours à leurs locataires pour les obliger à quitter leur appartement. Ce délai prive les ménages fragilisés de toute sécurité et les expose au risque d'une crise dans le domaine du logement sans qu'ils aient fait quoi que ce soit pour provoquer leur expulsion.

En **République tchèque**, on connaît des cas de rachat de logements occupés par des populations pauvres au moment de la privatisation du marché résidentiel. Ces gens n'ont désormais d'autre protection contre l'expulsion que leur confiance envers le propriétaire de leur logement.

Le rapport **estonien** évoque le cas de faux agents immobiliers qui abusent de la confiance des gens – en s'en prenant de préférence aux personnes présentant des dépendances ou un handicap mental – pour leur prendre leur logement en donnant l'apparence de respecter les formes légales.

L'impact du logement sur l'exclusion liée au logement est-il en augmentation ?

De nombreux pays soulignent que le logement est un facteur de plus en plus important d'exclusion liée au logement étant donné les tensions qui règnent sur ce marché. Un peu partout, on constate une augmentation rapide du prix des maisons due à la conjoncture économique et à un accès plus facile pour beaucoup à l'hypothèque. Or, un immobilier cher à l'achat l'est aussi à la location. Beaucoup de gens se sont ainsi retrouvés exclus du marché du logement à cause de son prix, que ce soit à l'achat ou à la location.

Le boom du marché immobilier résidentiel

Le Conseil **irlandais** du logement social (*Irish Council for Social Housing*) affirme que la montée des prix de l'immobilier à l'achat et à la location a entraîné un allongement des listes d'attentes du logement social étant donné que nombre de ménages ne parviennent pas à trouver de logement pérenne et abordable. Il rapporte en outre une augmentation exponentielle du nombre de personnes en liste d'attente ces quinze dernières années parce qu'elles ne peuvent plus se permettre financièrement d'occuper leur logement.

Le rapport **britannique** signale qu'« une étude quantitative de l'université de Cambridge montre que l'attribution de logements sociaux est inversement proportionnelle à l'augmentation des prix de l'immobilier résidentiel, c'est-à-dire que plus les prix montent, plus la demande de logements sociaux augmente mais que de moins en moins de logements sociaux sont attribués et donc que les personnes sans domicile sont de plus en plus nombreuses ».

Le rapport **grec** relève que « des personnes qui, en d'autres circonstances sociales et économiques, pourraient mieux se loger, louent désormais les logements les moins chers ». Cela signifie que ceux qui, par le passé, auraient pu se permettre un logement bon marché doivent désormais se contenter d'un logement situé au bas de l'échelle et sont donc, à terme, plus directement menacés d'exclusion liée au logement.

De même, en **Finlande**, « l'augmentation rapide des loyers est révélatrice de tensions sur le marché du logement. Si la construction de logements sociaux reste aussi lente, il existe un risque que de plus en plus de personnes soient exposées à l'exclusion liée au logement. »

La **France** observe que la montée des prix et du coût de la vie a entraîné une augmentation du nombre de travailleurs en situation de pauvreté. A Paris, on a constaté en 2006 que 16 % des personnes hébergées en CHU sont des travailleurs en situation de pauvreté. Ce phénomène n'est pas neuf mais semble devenir plus ordinaire et traduit le fait que l'exclusion liée au logement ne tient plus uniquement à l'inaptitude des personnes à trouver un emploi mais bien aussi à des causes structurelles.

Le rapport **tchèque** constate l'émergence de la famille en tant que nouveau public sans domicile ou menacé d'exclusion liée au logement, ce qui tend à indiquer que les pro-

blématiques ne tiennent pas tant aux difficultés sociales auxquelles font face les individus qu'à des causes économiques plus structurelles, au premier rang desquelles figure le marché du logement.

22 *L'économie mondialisée*

Le ralentissement économique qui se profile et les troubles économiques mondiaux ne peuvent qu'aggraver les problèmes identifiés. Étant donné le timing des rapports nationaux, le présent rapport ne peut prendre la pleine mesure de la crise. Ceci dit, les rapports nationaux pointent clairement une aggravation des problématiques d'endettement – dans le contexte d'un accès aisé au crédit – et de leur impact potentiel sur l'exclusion liée au logement.

Comme le signale le rapport **britannique**, « le public des personnes ne trouvant pas de logement abordable va probablement devenir plus visible – y compris les personnes dont les revenus, pourtant appréciables, s'avèrent insuffisants ». Le rapport **luxembourgeois** relève également que l'un des effets des mutations économiques et financières tient à l'endettement profond auquel sont confrontées les familles aux revenus intermédiaires.

En **Hongrie**, on accorde de nombreux prêts hypothécaires en devises étrangères sur base de taux de changes initialement favorables. Malheureusement, avec la dépréciation de la devise hongroise, les mensualités augmentent de façon spectaculaire. L'endettement peut aussi être dû aux fortes augmentations des tarifs d'entreprises publiques telles que les fournisseurs de gaz et d'électricité. Ces frais grignotent les économies des personnes qui courent dès lors le risque de ne plus pouvoir faire face aux mensualités de leur hypothèque ou aux échéances de leur loyer. Qui plus est, les personnes qui occupent les plus mauvais logements sont aussi bien souvent celles dont les factures de chauffage sont les plus élevées.

Le rapport **polonais** signale que les associations qui gèrent les dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile soulignent que l'endettement et les difficultés de crédit sont depuis quelques années des déclencheurs de plus en plus importants d'exclusion liée au logement.

Le rapport **espagnol** note que les publics d'immigrés sont particulièrement menacés étant donné qu'ils comptent pour près de 40 % des achats immobiliers adossés à des prêts hypothécaires à fort taux d'endettement contractés ces dernières années. Dans un pays où la propriété d'occupation constitue la norme, le risque existe de voir de plus en plus de familles dépasser les limites de leur capacité de paiement.

La contraction du marché du logement social

On constate également, dans plusieurs pays, une diminution du parc de logements sociaux. Les initiatives de rachat du logement social ont entraîné son atrophie dans des pays aussi différents que la **Lituanie** et le **Royaume-Uni**. On encourage les gens à se tourner vers le marché locatif privé, mais comme le souligne l'**Italie**, « le marché libre n'absorbe pas la demande des publics les plus pauvres et spécialement des immigrés ».

Le rapport **allemand** souligne qu'à cause de la privatisation du parc immobilier, « les collectivités locales sont en train de perdre un levier de contrôle important qui leur permettait jusque là de garantir l'hébergement de franges importantes de la population et en particulier les ménages économiquement et socialement défavorisés. »

En outre, la vente du parc immobilier social tend à faire baisser la qualité moyenne du logement social puisque ce sont généralement les habitations sociales de moins bonne qualité qui ne trouvent pas preneur. En **Estonie**, le pourcentage de logements sociaux est tombé de 61 % en 1992 à 4 % en 2000. L'immobilier social résiduel se compose essentiellement de logements de mauvaise qualité, voire souvent inadaptés à une existence digne.

Mutations démographiques

Plusieurs rapports nationaux, dont le rapport **italien**, soulèvent la question de savoir dans quelle mesure les mutations sociales et démographiques actuelles aggravent la pression qui pèse sur le marché du logement. L'évolution des tendances démographiques, du tissu social et des liens familiaux modifie la nature de la demande de logements. Or, le parc immobilier actuel est souvent mal équipé pour la rencontrer, particulièrement en termes de petits logements abordables pour isolés, ce qui expose de plus en plus de gens à un risque aggravé d'exclusion liée au logement.

3. Le rôle potentiel des différentes solutions de logement pour les personnes sans domicile

Le rôle des hébergements temporaires

Les centres d'hébergement et les refuges d'urgence

Au plan le plus basique, les centres d'hébergement peuvent jouer un rôle important en donnant aux personnes une alternative plus sûre que de dormir dans la rue ou en jugulant la spirale de l'exclusion liée au logement pour les personnes vivant dans des logements précaires ou inadéquats. Ils peuvent offrir un environnement où les personnes vulnérables peuvent recevoir l'aide correspondant à sa situation ou à ses besoins, ce qui serait difficile à proposer dans la rue ou d'appliquer pour les personnes sans domicile invisibles.

Il peut s'agir d'un endroit où ces personnes peuvent recevoir des conseils et des encouragements pour recouvrer leur confiance en eux et une formation pour retrouver les compétences nécessaires en termes social, ménager, d'hygiène ainsi que le sens des responsabilités. Pour les personnes qui ont fait l'expérience de styles de vie chaotiques, un centre d'hébergement de bonne qualité peut être une plateforme à partir de laquelle ils pourront passer à une solution permanente.

En même temps, être dans un centre d'hébergement n'est pas une étape nécessaire vers une vie indépendante pour toutes les personnes sans domicile. De nombreuses personnes qui se retrouvent confrontées à l'exclusion liée au logement n'auront pas besoin des services d'un centre d'hébergement – ils auront simplement besoin d'avoir accès à un logement avec un accompagnement adéquat.

De fait, le passage par un centre d'hébergement peut entraîner certaines personnes dans une spirale négative, dans la mesure où un centre d'hébergement n'est pas la même chose qu'un vrai logement. Certaines personnes peuvent considérer ce passage dans un centre d'hébergement comme un signe d'échec. Ces personnes risquent également de s'habituer au fait de ne pas vivre dans leur propre logement, ce qui rend la réinsertion d'autant plus difficile.

Pour que les centres d'hébergement remplissent leur fonction efficacement, il est essentiel qu'ils puissent fournir la formation et le soutien adéquat à ceux qui en ont besoin,

sans forcer tout le monde à faire une course d'obstacles inutile. Toutefois, des problèmes se posent lorsque les centres d'hébergement n'ont pas été initialement conçus pour la prestation de services pour les personnes sans domicile, mais uniquement pour la fourniture d'un refuge temporaire. Ceci peut limiter la capacité du personnel de ces centres à répondre aux besoins des personnes sans domicile.

Le rapport **portugais** reconnaît que les centres d'hébergement temporaires fonctionnent comme un filet de sécurité et que les exemples de personnes qui ont réussi à s'intégrer dans la société ne manquent pas. Toutefois, il déplore le manque et l'inadéquation des services proposés dans les centres d'hébergement, qui ne font pas assez d'efforts pour encourager et soutenir ce processus.

De plus en plus de pays reconnaissent que l'idée d'un parcours progressif vers une vie indépendante ne peut s'appliquer à toutes les personnes sans domicile. Différentes personnes auront besoin de différents niveaux d'indépendance et d'accompagnement, alors que d'autres personnes préféreront passer directement dans un logement accompagné.

Ceci étant, les centres d'hébergement au **Danemark** ont le devoir de proposer à la personne d'établir un plan pour son séjour, couvrant des éléments comme: la clarification des problèmes les plus profonds; l'examen de la situation financière; l'évaluation des possibilités d'emploi ou d'éducation/ de formation ; et tout problème lié à la santé. Ce plan doit servir de « manuel » pour la résidence et de base pour les solutions et les initiatives ultérieures.

De façon similaire, l'Agence pour les sans-abri de **Dublin** recommande qu'« À chaque client qui occupe un [...] lit soit attribué un travailleur-clé ». Il devrait y avoir une évaluation complète des besoins quand une personne entre dans un centre d'hébergement afin de pouvoir orienter l'aide à apporter.

Les centres d'hébergements fonctionnent nettement mieux quand ils apportent une solution temporaire. Ils peuvent néanmoins devenir une partie du problème si les personnes sans domicile s'y maintiennent – comme cela se passe trop souvent dans de nombreux pays. Le rapport **hongrois** sou-

ligne les dangers qui existent si les parcours hors des centres d'hébergement font défaut. Les tentatives infructueuses de quitter les centres d'hébergement peuvent renforcer le sentiment d'échec à la fois pour les utilisateurs des services et les travailleurs sociaux. L'expérience de plusieurs pays montre que plus une personne passe de temps dans un centre d'hébergement, moins elle est capable de vivre de manière indépendante – elle s'institutionnalise.

On considère en général qu'il est nécessaire d'avoir un nombre suffisant de places d'hébergements d'urgence dans des centres d'hébergement pour empêcher que des personnes dorment dans la rue ou aient recours à d'autres solutions inadéquates. Toutefois, l'approche **finlandaise** inclut la fermeture de centres d'hébergement et il est précisé dans le rapport **allemand** que "Notre vision est celle d'une ville sans refuges temporaires pour les personnes sans domicile." Ils sont considérés comme inadéquats, diminuant l'initiative personnelle et renforçant le processus d'exclusion sociale.

Il y a néanmoins un consensus sur le fait que l'on doit trouver des solutions alternatives aux occupants à long terme des centres d'hébergement. Cela permettrait à la fois de mieux répondre à leurs besoins en termes social et de logement et également de libérer de l'espace pour ceux qui dorment dans la rue, et ceux qui sont dans des véritables situations d'urgence. Cependant, les services des centres d'hébergement devraient s'adapter à ce changement, en particulier en se préparant à des utilisateurs souffrant de problèmes de santé (plus) graves.

De manière générale, on semble croire qu'alors que les centres d'hébergement eux-mêmes doivent être de bonne qualité, une part importante de leur valeur vient de l'accessibilité à des solutions de logement sécurisées, sûres, abordables financièrement et permanentes, via des services de soutien et de transition efficaces. La possibilité d'avoir recours à ces parcours permet aux centres d'hébergement de jouer leur rôle de solution temporaire fonctionnant comme tremplin pour sortir les personnes de la rue et de situations d'urgence.

Le recours aux hébergements temporaires privés

À l'occasion, et presque toujours en dernier ressort quand il n'y a pas d'alternatives, les hôtels privés ou les chambres avec petit-déjeuner sont un logement temporaire pour les personnes vulnérables. Il n'y a pas de sécurité d'occupation dans ce type d'hébergements et c'est en général une option

chère pour les collectivités locales, mais cela peut avoir son utilité pour surmonter une crise passagère.

En **France**, plus d'un tiers du budget des hébergements d'urgence est dépensé dans des nuits d'hôtel. Certaines municipalités **finlandaises** utilisent des hôtels bon marché pour fournir un abri à des personnes sans abri en raison du manque d'alternatives.

À **Bruxelles (Belgique)** l'hébergement dans des hôtels est utilisé dans des situations de crise, par exemple en raison de violences conjugales, et est limité à trois nuits. On considère cela comme une solution de dernier ressort et les personnes sont aidées dans leur recherche d'une solution alternative. Au **Royaume-Uni**, les hébergements en chambres avec petit-déjeuner sont considérés comme ne convenant pas aux enfants, aux femmes enceintes ou aux personnes sans domicile en situation de besoin prioritaire.

Les hôtels et chambres bon marché sont souvent de très mauvaise qualité et peuvent causer des problèmes ultérieurs aux personnes qui y séjournent, quelle que soit la durée de leur séjour. Ces problèmes peuvent être des difficultés à maintenir une hygiène, des maladies infectieuses respiratoires et gastro-intestinales et des problèmes de santé mentale en raison des conditions de vie à l'étroit et peu propices à la vie en société.

Dans la stratégie de 2001 du gouvernement **irlandais** « Homelessness: An Integrated Strategy » (*L'exclusion liée au logement: une stratégie intégrée*), ce dernier s'engageait à « éliminer l'utilisation des hébergements en chambres avec petit-déjeuner pour les familles en dehors des cas d'urgence et seulement à très court terme, pas plus d'un mois ». Le financement alloué aux services d'hébergement d'urgence à Dublin représentait 38% du budget total assigné aux personnes sans domicile en 2006.

En général, en Europe, les personnes sans domicile peuvent également être conduites à utiliser un hôtel ou une chambre avec petit-déjeuner pour éviter de devoir dormir à la rue. Ils arrivent souvent à en payer le prix en mendiant, ou plus rarement grâce à leurs allocations, mais cela reste une solution chère. L'on s'accorde en général à dire qu'il est nécessaire d'en faire davantage pour libérer des places dans des refuges d'urgence spécifiques plutôt que de promouvoir l'utilisation d'hôtels et de chambres avec petit-déjeuner.

Le rôle du marché locatif privé

Les limites de l'hébergement locatif privé

De nombreux pays semblent vouloir que le secteur privé joue un plus grand rôle dans les solutions de logement pour les personnes sans domicile. Il existe néanmoins de sérieux obstacles à ceci, y compris la demande importante dans le secteur locatif et les prix élevés des maisons qui entraînent les prix des locations à la hausse, la motivation première des propriétaires qui est de faire du profit, le manque de sécurité à long terme pour les locataires et les problèmes de qualité des logements.

Au Danemark, l'on ne considère pas le marché locatif privé comme particulièrement intéressant pour les personnes sans domicile. Seuls quelques locataires de logements du parc locatif privé reçoivent des allocations et c'est le propriétaire qui décide, à titre individuel, à qui il loue, ce qui limite l'accès aux personnes les plus vulnérables.

On fait remarquer dans les rapports **finlandais** et **grecs** que le secteur privé ne propose pas de logements à un prix abordable aux personnes à faibles revenus sauf à être de très mauvaise qualité.

L'évaluation suivante est proposée dans le rapport du **Royaume-Uni** : « le secteur locatif privé représente une alternative pour certains ménages et est fortement promue partout au Royaume-Uni. Ce type de logement est toutefois peu sûr (normalement 6 mois de location), cher et souvent – en raison de la demande sur le marché- n'inclut pas la prise en compte des besoins des ménages sans domicile, de ceux qui bénéficient d'allocations, etc. ».

On remarque en **Espagne** que le manque de logements sociaux signifie que le marché locatif privé devient la seule possibilité pour les personnes vulnérables. Néanmoins, vu le coût élevé des locations sur le marché, les personnes sont poussées à partager un espace limité avec d'autres (nombreuses) personnes. Il est précisé dans le rapport **autrichien** que le coût élevé des locations sur le marché privé entraîne même des gens ayant un travail dans la pauvreté.

Les allocations de logement sont couramment utilisées pour rendre le marché locatif privé plus accessible. Néanmoins, comme cela a été précisé ailleurs dans ce rapport, cette politique est de plus en plus considérée non seulement comme

chère et inefficace, mais comme ne ciblant pas vraiment les groupes de personnes les plus vulnérables.

Bien que les politiques publiques proposent des allocations de logement ou même des cautions ou des garanties en vue d'améliorer l'accès aux logements privés, les propriétaires font souvent le choix de discriminer les personnes qui font l'objet d'une telle aide. Ils peuvent craindre que l'allocation de logement ne soit pas suffisante pour permettre à la personne d'honorer le paiement de son loyer. Ou encore, ils s'inquiètent du comportement antisocial du locataire ou des dommages qu'il pourrait causer à leur propriété.

Le potentiel pour socialiser le secteur locatif privé

Il est précisé dans de nombreux rapports que malgré la volonté politique de faire endosser un rôle social au marché locatif privé, la motivation des propriétaires privés n'est pas prioritairement sociale. Les propriétaires sont typiquement mus par le profit et donc plus réticents à l'idée de louer leur bien à des personnes qui présentent des risques plus importants (en particulier de défaut de paiement du loyer).

Les efforts pour socialiser le secteur locatif privé doivent chercher à contester ces attitudes dominantes de la part des propriétaires. Il est fait référence dans certains rapports à la nécessité de s'attaquer à la discrimination vis-à-vis des groupes de personnes vulnérables de la part des propriétaires, via des efforts de sensibilisation. Il est même suggéré dans le rapport **anglais** qu'il faudrait mettre de telles pratiques hors la loi, comme le fait de refuser de louer son bien à quelqu'un au motif qu'il reçoit une allocation de logement.

Une autre approche pour améliorer l'accès à l'hébergement locatif privé est de mettre en place un système qui non seulement cherche à proposer un soutien aux locataires, mais qui veut également inciter les propriétaires à louer leurs biens aux groupes vulnérables. De tels programmes ont pour objectif de fournir l'incitant nécessaire pour encourager le propriétaire à surmonter ses inquiétudes concernant la location à des ménages vulnérables. Ceci est souvent lié à des services d'aide accrus aux locataires. Cela est considéré comme essentiel si ce secteur est amené à être une solution véritable et durable aux personnes qui auraient normalement eu accès au logement social.

En **Belgique**, un système d'Agences de logement social a été créé en 1998, et celles-ci agissent en tant qu'intermédiaires entre les propriétaires et les locataires. En concluant des accords avec les propriétaires, les agences garantissent de payer un loyer fixe pendant toute la durée du contrat et de rendre la propriété dans le même état que lors de la signature du contrat. En retour l'agence peut louer la propriété selon son propre système de points de priorité, les personnes sans domicile recevant de nombreux points. Il y a plus de personnes sans domicile qui ont trouvé un logement via ce système que via le logement social.

En **Irlande**, la subvention de logements privés socialisés via son système d'hébergement locatif (*Rental Accomodation Scheme*) est maintenant un élément central de la stratégie du gouvernement pour lutter contre l'exclusion liée au logement. On considère qu'il est plus efficace de subventionner ces logements privés socialisés plutôt que de payer des compléments de loyer parce que cela évite de tomber dans le piège de la pauvreté des allocataires qui perdent leur allocation s'ils travaillent plus d'un certain nombre d'heures par semaine. Il est plus sûr et permet d'éviter un mouvement cyclique entre l'exclusion liée au logement et le logement locatif privé bas de gamme. Cela a également tendance à créer une dispersion géographique du logement social, ce qui promeut l'intégration et le mélange social et est plus adapté aux célibataires. Toutefois, des problèmes se posent lorsque l'on veut faire passer les personnes d'un système de complément de loyer au système d'hébergement locatif, incluant une période de qualification minimale de 18 mois sur les compléments de loyer.

Au **Pays de Galles**, il est généralement admis que le secteur privé peut jouer un rôle accru et le gouvernement et les collectivités locales de l'Assemblée travaillent d'arrache-pied pour développer des partenariats avec les propriétaires privés afin de mettre davantage de logements à la disposition des ménages nécessitant un logement.

Bien que cela soit intéressant, il n'apparaît toutefois pas clairement que de telles mesures puissent un jour devenir davantage qu'un élément marginal d'une politique de logement dont le but est de s'attaquer à l'exclusion liée au logement. Il semble que le nombre de propriétaires privés souhaitant signer ce type d'accords restera toujours limité, en particulier dans les pays où de nombreux propriétaires ne possèdent et ne gèrent qu'un ou deux biens. Vu le niveau de demande au bas de l'échelle du marché du logement –

en particulier de la part des travailleurs migrants et des étudiants – les propriétaires ne verront pas toujours la nécessité économique de faire appel à ces accords sociaux.

On rappelle dans le rapport **grec** qu'il est difficile d'intervenir sur le marché du logement parce que le principal incitant à la vente et à la location sur le marché du logement privé est le profit et non le fait de fournir aux personnes un logement **décent** et à un prix abordable.

Cette approche n'est une solution idéale ni pour les collectivités locales ni pour les personnes sans domicile. Les loyers restent relativement chers. En outre, même avec des baux à relativement long terme – par exemple, dix ans- cela ne représente qu'une sécurité relative en comparaison du logement social. Lorsque les gens vieillissent, en particulier, ils voudront de moins en moins et seront de moins en moins capables de déménager à la fin d'un bail.

Certains pays ont également essayé de proposer des avantages fiscaux en guise d'incitant financier à la socialisation du secteur locatif privé ; Si un propriétaire **hongrois** loue un appartement à usage social à l'administration locale pour une durée de cinq ans minimum, il ne doit pas payer les 25% d'impôts sur le revenu de la location. Cependant, vu que de nombreux propriétaires ne payent de toute façon pas d'impôts sur le revenu locatif, cette politique n'a pas eu d'impact significatif.

Le **Luxembourg** reconnaît que les barrières pour accéder à un logement du marché locatif privé sont très réelles pour certains groupes de personnes les plus vulnérables. Ce pays considère cependant l'investissement privé comme une solution essentielle à long terme à la pénurie de logements. Il a donc été décidé au Luxembourg de lancer un nouveau projet de logement – en propriété mixte public-privé – géré par des ONG et entièrement destiné aux groupes de personnes défavorisées.

La conclusion du rapport **grec** est que seuls des changements substantiels en termes de politique publique en vue d'une régulation du marché permettront au secteur locatif privé de devenir un véritable acteur de la mise à disposition de logements décents et abordables financièrement aux personnes sans domicile. Pour de trop nombreuses personnes, en particulier les groupes de personnes vulnérables comme les immigrants, le marché locatif privé reste une partie du problème et non de sa solution.

Le rôle de la propriété

Il y a une aspiration sociale claire – plus forte dans certains pays que dans d'autres – à l'accession à la propriété. Cela confère des avantages en termes de sécurité accrue, de stabilité au sein des communautés, et un plus grand sens de contrôle et d'appartenance. L'accession à la propriété reste néanmoins une solution irréaliste pour de nombreuses personnes sans domicile pour une simple raison de coût. Bien que l'aspiration à accéder à la propriété soit légitime, d'autres solutions stables ne doivent pas simplement être considérées comme des « transitions » vers l'accession à la propriété.

Comme cela est précisé dans le rapport **français**, tant que le logement restera un bien à commercialiser et un signe de distinction sociale, il est difficile de voir comment cela peut servir à lutter contre l'exclusion sociale. Pousser à l'accession à la propriété de manière généralisée aurait pour conséquence de pousser les gens dans des logements de mauvaise qualité, dégradés et surpeuplés.

L'accession à la propriété est simplement hors de portée pour de nombreux ménages pauvres. La **Pologne** n'est pas le seul pays à remarquer que seuls les habitants dont les revenus leur permettent d'avoir accès à un prêt immobilier peuvent acheter une maison. En même temps, le coût du remboursement d'un crédit représente le tiers ou même la moitié du budget mensuel d'un ménage.

En outre, le prix des maisons a augmenté de façon significative partout en Europe au cours des dernières années. En **Lituanie**, une famille moyenne pouvait se permettre d'acheter un appartement avec le revenu de 4 ans de travail en 2000, mais de 8,5 ans en 2005. C'est pourquoi l'achat d'une habitation est devenu de plus en plus hors de portée des ménages à faibles revenus.

Qui plus est, les ménages auxquels on donne accès à la propriété privée peuvent malgré tout avoir des difficultés de remboursement de leur prêt immobilier, de leurs factures et de leurs coûts d'entretien ou se retrouver confrontés à une situation de crise suite à la perte d'un emploi, l'augmentation des taux d'intérêt ou la chute du prix des maisons. La crise économique actuelle a montré les dangers encourus par les personnes qui tirent sur la corde de leurs limites financières pour accéder à la propriété.

On souligne dans les rapports des anciens pays communistes d'**Europe de l'Est** les problèmes potentiels des politiques dont le but est simplement de généraliser l'accession à la propriété. De nombreux ménages se retrouvent aujourd'hui propriétaires d'un logement qu'ils ne peuvent se permettre financièrement d'entretenir et qui tombe dans un état de décrépitude avancé. Ceci a mené au phénomène du propriétaire en situation d'exclusion.

27

Il est également suggéré dans le rapport **polonais** que dans le contexte de l'accession généralisée à la propriété, le manque total de possibilité réaliste d'acquérir un logement peut augmenter le sentiment d'insécurité des personnes vulnérables qui n'ont pas accès au prêt immobilier. Ceci peut avoir un effet négatif sur le processus de sortie de l'exclusion liée au logement et sur le maintien de l'indépendance de ces personnes.

Le rôle des logements publics et sociaux

L'accès au logement public et social (ci-après *logement social*) est la solution-clé à long terme à l'exclusion liée au logement pour de nombreuses personnes. Le logement social est en général le logement le plus accessible, celui dont le prix est le plus abordable et c'est également un type de logement sur lequel les administrations gardent le plus facilement un contrôle direct en termes de qualité et de coûts.

Le logement social peut prendre beaucoup de formes différentes, en fonction des définitions légales et des systèmes en place dans chaque pays. On peut cependant identifier certains principes-clés:

- Le logement est subventionné d'une façon ou d'une autre par l'état
- On applique des loyers maximums / des plafonds de loyers
- Le logement est alloué selon certains critères de priorité.

Le nombre de logements sociaux disponibles diffère de manière significative d'un pays à l'autre en Europe. On peut identifier trois groupes :

1. Les pays qui ont une proportion significative de logements sociaux (autour de 20%) – entre autres le Danemark, le Royaume-Uni, la France, l'Autriche et la Finlande. Les Pays-Bas ont même un taux de 35%
2. Les pays ou régions qui ont une quantité moyenne de logements sociaux (5-10%) - entre autres la Belgique, l'Irlande, la Catalogne
3. Les pays qui ont une proportion très limitée de logements sociaux (moins de 5%) – entre autres la Lituanie, la Pologne, le Luxembourg, l'Italie, l'Espagne, la Hongrie et la Grèce.

Pour les personnes risquant l'exclusion liée au logement ou pour celles qui en font l'expérience et qui ont des besoins complémentaires en terme social ou de soutien, être dans un logement social peut être le meilleur endroit pour reconstruire ou améliorer la stabilité de leur vie. Pour ceux qui n'ont pas de besoin complémentaire en termes de soutien, l'accès au logement social peut représenter la solution finale en tant que telle. Au **Royaume-Uni**, le groupe de personnes pour qui l'accès à un logement adéquat et abordable financièrement est la solution en tant que telle est considéré comme étant le plus grand groupe de personnes. C'est moins le cas dans d'autres pays.

Un problème-clé en matière de politique de logement doit être de garantir qu'il y ait suffisamment d'hébergements « permettant de s'ouvrir à d'autres horizons » afin que le parcours hors de l'exclusion liée au logement ne soit pas bloqué. À long terme, cela permettra d'être moins dépendant des hébergements coûteux dans les refuges et les centres d'hébergement. En **Irlande**, dans l'accord de partenariat social *Towards 2016 (Vers 2016)*, on précise l'objectif de 73.000 unités de logements sociaux sur la période de 2004 à 2012, comme cela avait été recommandé, pour répondre aux besoins de 500 ménages qui sont dans des hébergements temporaires.

Le logement social peut, dès lors, être le meilleur environnement au sein duquel répondre aux besoins et être une solution rentable à long terme en tant que telle. Cela peut être disponible pour les personnes sans domicile en particulier et même pour les plus vulnérables et les plus marginalisées d'entre elles. C'est, par exemple, le meilleur endroit pour proposer un logement unisexe pour répondre à des besoins spécifiques, en particulier dans des cas de violence conjugale.

L'Irlande, par exemple, a des logements sociaux spécifiques pour les personnes sans domicile appelés des « logements pour besoins spécifiques » (*Capital Assistance Scheme – Programme d'aide capitale*). En **France**, l'urgence de la situation d'une personne en raison de la précarité ou de l'insalubrité de son logement lui donne droit à un logement social.

Au **Danemark**, Il existe une politique intéressante et peu évidente du nom de « logements marginaux pour personnes marginales ». Pour éviter des cycles négatifs où le sans-abri dort alternativement dans la rue et dans des centres d'hébergement temporaire, cette politique vise à proposer des solutions de logement très bon marché et très basiques, mais malgré tout à long terme aux personnes pour qui les efforts en vue de les réintégrer dans des logements classiques se sont révélés vains.

Cela peut sembler choquant à certains que des personnes soient éloignées de la société pour être réinsérés. L'expérience a cependant montré que cela donne une plus grande stabilité aux personnes concernées et que cela leur permet d'aller chercher un soutien quand ils sont prêts. C'est plus rentable et libère également des places dans d'autres services pour les personnes connaissant des problèmes temporaires de logement.

Problématiques autour de l'accès au logement social

Il existe des problématiques concernant le sous-financement dans le secteur du logement social en Europe qui limite l'offre et, par conséquent, l'accès au logement social pour les groupes vulnérables. Toutefois, en plus de cela, il y a des problèmes concernant la manière dont les logements sociaux disponibles sont répartis.

Etre sans domicile ne constitue généralement pas un critère d'attribution d'un logement social – celui-ci est souvent prioritairement destiné à des publics à risque identifiables tels que personnes handicapées et familles monoparentales –, ce qui peut confronter les personnes les plus fragilisées, voire déjà sans domicile, aux pires difficultés pour décrocher un logement.

Par moment, le critère d'attribution inclut également des points attribués au temps passé dans des refuges ou centres d'hébergements de premier ou deuxième niveaux. Par contre, il est nécessaire de rester pendant de longues périodes de temps – par exemple, au moins 3 ans de suite en **Lombardie (Italie)**. Cela n'arrive pas à considérer : si les centres d'hébergements offrent leurs services pour des périodes moins longues, et si c'est en fait mieux pour ces personnes de rester dans une seule place sans interruption pour si longtemps. Il est très difficile, en réalité, pour ceux qui vivent où qui viennent de milieu de grave exclusion de se conformer aux critères, et donc cela réduit leurs possibilités d'avoir accès au logement public résidentiel.

Les restrictions d'accès au logement social fondées sur l'exigence d'une preuve de résidence plus ou moins longue dans une municipalité ou une région constituent également un obstacle majeur non seulement pour les immigrés mais aussi pour les personnes qui déménagent simplement dans leur pays.

D'autres restrictions s'appliquent parfois. Au **Luxembourg**, les personnes sans domicile ou mal logées ne peuvent se voir attribuer un logement social que si une association s'engage à les suivre et à les accompagner – ce qui limite le nombre de personnes pouvant être acceptées à tout moment à la capacité d'accompagnement des associations actives dans ce domaine. Alors que l'accompagnement est un élément positif, des efforts sont nécessaires pour garantir la capacité de le fournir.

On rencontre même des exemples de discrimination à l'entrée du logement social. Les membres **autrichiens** font état de différences entre municipalités dans la gestion du logement social allant dans certaines jusqu'à l'institutionnalisation de la discrimination à l'égard des immigrés. Le parc immobilier public de la Ville de Vienne ne s'est ouvert que récemment aux non-ressortissants de l'Union européenne en application de la législation européenne.

Autre prétexte pour exclure certaines personnes et familles sans domicile du logement social : la crainte de la ghettoïsation de certains quartiers ou de problèmes tels que la toxicomanie ou l'alcoolisme. Le rapport **français** met spécifiquement l'accent sur la difficulté – en situation de pénurie relative de logements sociaux –, d'une part, d'attribuer les logements sociaux dans une optique de mixité sociale et, d'autre part, de rencontrer directement et simplement les besoins les plus urgents sur le plan du logement.

Il convient de mettre tout en œuvre pour assurer un équilibre entre ces deux objectifs. Lorsque des personnes connaissant des besoins de logement urgents se voient refuser l'accès au logement social afin d'assurer une mixité sociale, il convient de se poser des questions quant à savoir si l'égalité des droits est respecté.

Enfin, il convient de noter que même les logements sociaux requièrent le paiement d'un loyer et que cela peut s'avérer être au-delà des moyens de certaines personnes parmi les plus marginalisées. Lorsque les politiques n'arrivent pas à aider les personnes les plus vulnérables à couvrir les coûts d'un logement public, en leur permettant par exemple d'avoir accès à des allocations de logement à cette fin, elles bloqueront fortement l'accès à un logement social permanent.

4. Les politiques-clés en matière de logement et leur impact sur l'exclusion liée au logement

30

Dans le cadre des différentes stratégies appliquées dans les différents pays et les différentes régions, l'on peut identifier des politiques-clés en matière de logement. Nous envisagerons dans cette partie dans quelle mesure ces politiques contribuent à alléger ou à causer le problème de l'exclusion liée au logement.

Rendre le logement plus abordable financièrement

Allocations de logement

La plupart des pays utilisent une forme ou une autre de soutien financier aux ménages à revenus modestes via l'octroi d'allocations de logement. Ces allocations sont considérées comme une manière de faciliter l'accès à un logement décent tout en n'en couvrant qu'une petite partie du coût. L'un des plus grands avantages est que ces allocations donnent une grande liberté aux ménages à revenus modestes d'accéder au logement qu'ils choisissent. Il n'est cependant pas toujours clair que cela soit un moyen rentable pour prévenir l'exclusion liée au logement.

En **Grèce**, l'organisation pour le logement des travailleurs offre une subvention au loyer qui va jusqu'à 50% du coût locatif pour les personnes courant un risque réel d'exclusion liée au logement. Cela comprend les chômeurs de longue durée (plus de 12 mois) et les personnes touchées par des catastrophes physiques (des incendies, des tremblements de terre, etc.). On avance dans le rapport **Danois** l'argument selon lequel il ne fait aucun doute que si l'on mettait fin aux allocations de logement, le nombre d'expulsions et de personnes sans domicile serait énorme.

Cependant, dans une situation où le nombre de logements est limité, les allocations de logement ont tendance à soutenir la demande dans le secteur locatif privé et servent donc à renforcer les prix. Au fur et à mesure que les prix continuent à monter, les allocations devront augmenter pour permettre aux gens de garder leur logement. Il y a dès lors un danger que le coût de la politique continue à s'intensifier sans apporter d'avantage supplémentaire aux personnes vulnérables.

Dans le rapport **irlandais**, on estime de façon catégorique que les compléments de loyers via des allocations de logement sont des mesures imparfaites. À l'origine, on envisageait cela comme une intervention à court terme afin d'alléger une situation de crise financière. Aujourd'hui, le système fonctionne dans la pratique comme une subvention à long terme aux ménages à revenus modestes sur le marché locatif privé – cela n'est ni rentable ni performant. Les dépenses en termes de compléments de loyer en 2007 se sont élevées à un peu plus de 391 millions€ - comparé à 68 millions€ en 1994.

Il convient de remarquer qu'en **Italie**, le loyer moyen payé par les familles à qui le Conseil a alloué une allocation s'élève à 436,00€ par mois. Ce qui est 27.6% plus élevé que le montant moyen (342,00€ par mois) payé par les familles ne bénéficiant pas d'allocation de logement. Cela soulève la question de l'effet que produisent les allocations de logement sur le marché locatif et sur leur capacité à être juste dans l'aide apportée aux ménages les plus pauvres.

Il y a également trois faiblesses potentielles des allocations de logement en tant que politique ayant un impact sur l'exclusion liée au logement: les allocations sont souvent inadéquates pour couvrir les coûts réels; elles sont souvent payées en retard, ce qui pose des problèmes potentiels aux personnes connaissant des difficultés financières importantes; et il est difficile voire impossible d'y avoir accès pour les personnes dans une situation de logement instable, qui sont souvent celles qui en ont le plus besoin.

Bien que les allocations de logement puissent toucher les personnes sans domicile – au **Royaume-Uni**, elles peuvent par exemple être utilisées pour payer un centre d'hébergement temporaire – la plupart du temps, elles vont à des personnes qui ont un logement. En outre, comme on le reconnaît dans le rapport **Polonais**, des problèmes sont posés par des personnes réclamant des allocations alors qu'elles n'en ont pas besoin.

Programmes de cautions de loyers

Une forme de soutien financier alternatif aux allocations de logement est les programmes de cautions de loyers, qui peuvent rendre le prix d'un logement plus abordable aux ménages à revenus modestes. Cette caution comprend le coût d'entrée initial dans un logement loué via des fonds publics – ou garantis par le public.

Ceci peut être d'une aide significative aux ménages qui peuvent se permettre le montant du loyer mensuel, mais pas la caution initiale. Cela leur évite certains des problèmes de coûts qui augmentent rapidement liés aux allocations de logement, puisqu'il s'agit d'une mesure unique par contrat de location. De tels programmes sont vraiment d'une grande aide pour de nombreuses familles à revenus modestes, mais, comme précédemment, ne sont pas d'une utilité formidable pour les personnes les plus marginalisées.

Réglementer le marché

L'idée de réglementation des prix sur le marché du logement a également été abordée dans les rapports nationaux et de nombreux pays ont des mesures pour réglementer les prix des locations. Ces mesures sont cependant souvent limitées tant au niveau de la nature qu'au niveau de l'impact. La discussion concernant l'intervention sur le marché du logement pour garantir l'accès aux personnes les plus vulnérables reste souvent très théorique.

On reconnaît que la réglementation du marché pourrait permettre de s'attaquer à certains des problèmes auxquels les ménages à revenus modestes sont confrontés. Il est dit dans le rapport du **Royaume-Uni** que « l'intervention dans le secteur locatif privé pourrait faire la différence en termes de sécurité et de prix ». On déplore dans le rapport **espagnol** « l'absence de contrôle efficace du marché du logement qui a provoqué une augmentation énorme des prix du logement et des loyers (et) une augmentation des dettes personnelles. »

Néanmoins, quelles que soient les réglementations, elles sont habituellement fragiles. La majorité des locations au **Danemark** sont réglementées. Le loyer y est fixé en proportion des frais de fonctionnement de l'immeuble et comprend un rendement du capital situé autour de sept pour cent de la valeur de l'immeuble. Un conseil de contrôle des locations peut déterminer si les conditions sont en accord avec la législation. La réglementation ne s'applique toutefois pas aux immeubles locatifs privés construits après 1991.

En **Autriche**, on applique le contrôle des loyers pour les immeubles construits avant 1945. Au **Royaume-Uni**, la réglementation des loyers n'existe que pour un nombre très limité de locations qui sont occupées de manière ininterrompue depuis le début des années 1980. La législation **espagnole** limite les augmentations de loyers sur un nouveau contrat pendant cinq ans, mais n'empêche pas les augmentations sans discrimination après cette période.

Le contrôle des loyers a été jugé « inconstitutionnel » par la Cour suprême **irlandaise** en 1982 et a dès lors été aboli. Alors que le débat politique s'est à présent éloigné d'une politique rigide de contrôle des loyers, la réglementation sur le marché locatif privé est encore considérée comme un outil potentiel important pour garantir la sécurité et garantir que les prix soient abordables.

Il est précisé dans le rapport **autrichien** que les associations de locataires sont en faveur de limites supérieures sur les prix des loyers pour réduire les barrières à l'entrée pour les ménages à revenus modestes. D'autre part, on considère dans le rapport de la **Lituanie** qu'il n'y a pas beaucoup d'avantages à réguler le prix des loyers parce qu'on ne considère pas le marché locatif privé comme un moyen de lutte significatif contre l'exclusion liée au logement.

Certaines mesures visent à réduire la spéculation dans les anciens logements sociaux. Par exemple, en **Flandre (Belgique)** et en **Irlande**, quelqu'un qui achète son logement social doit y vivre pendant 20 ans après l'avoir acheté pour en garder tous les bénéfices.

Le gouvernement **écossais** a déjà limité à 15.000£ les ristournes maximales sur les ventes en vertu du Droit d'acheter. Le gouvernement de l'Assemblée du **Pays de Galles** est en ce moment à la recherche d'une compétence législative pour permettre aux collectivités locales de suspendre le Droit d'acheter (et lui donner plus de pouvoir en termes de logements abordables financièrement) dans les zones de pression immobilière. On considère que cela vient un peu tard, mais cela devrait être utile pour la protection du parc à venir.

Vu l'idéologie économique dominante aujourd'hui, il n'est pas évident de savoir si les pays doivent intervenir sur le marché de la propriété de manière plus générale afin de restreindre les augmentations de prix des logements. Les politiques de logement de nombreux gouvernements ont

plutôt servi à encourager l'achat de maisons – via des mesures comme le droit d'acheter – et à augmenter le prix des maisons.

32

Dans les économies de marché démocratiques de l'UE, le logement est plutôt considéré comme un bien économique à commercialiser que comme un bien social qui représente un service essentiel. Investir dans un logement a longtemps été un négoce lucratif, à l'avantage d'une grande proportion de la population, mais au détriment des plus défavorisés ou des plus malchanceux.

En outre, il y a des problèmes autour du droit des propriétaires, en particulier, comme cela est souligné dans le rapport **tchèque**, quand ces derniers ont investi énormément pour améliorer le parc de logements auparavant négligé ou inadéquat.

La conclusion du rapport **danois** est que : « que cela soit rentable ou non d'intervenir sur le marché du logement, il y a des conséquences sociales claires qui auraient pu être évitées si quelque chose de concret avait été fait pour contrôler le marché du logement. » Il semble que les gouvernements sous-estiment encore le potentiel d'interventions plus drastiques dans le marché du logement pour atteindre les objectifs sociaux.

Promouvoir l'accès à la propriété

Malgré les limites que présente l'accès à la propriété comme solution à l'exclusion liée au logement et les dangers collatéraux présentés dans la deuxième partie, plusieurs pays proposent une aide financière aux personnes pour qu'elles achètent, construisent ou améliorent un logement. Ces aides ne sont en général pas destinées aux groupes de personnes les plus vulnérables ou aux personnes sans domicile, mais plutôt aux personnes qui sont presque capables d'accéder au marché du logement via le marché privé.

En **France**, le gouvernement essaie de promouvoir l'accès à la propriété pour les groupes très vulnérables, mais le rapport national est sceptique quant au potentiel étant donné la nature spéculative du marché du logement. Le rapport du **Royaume-Uni** reflète également que 90 pour cent des ménages aspirent à devenir propriétaires, et que la politique britannique du logement, notamment l'initiative *Right To Buy* (droit d'acheter), est fortement influencée par cette aspiration.

Les collectivités locales **Irlandaises**, peuvent proposer des maisons nouvellement construites sur des terrains appartenant au Conseil à des prix dégriffés pour des primo acquéreurs remplissant les conditions. **L'Italie** a introduit des mesures comme l'élimination de l'impôt du conseil dans le cas de l'achat d'une première maison pour aider les familles à faibles revenus, mais cela réduit également de manière significative la capacité des conseils à agir vis-à-vis des personnes les plus vulnérables.

L'Italie a également promu la construction de sa propre maison pour améliorer l'accès à la propriété, bien qu'il semble clair que cette opportunité soit saisie par les familles à revenus moyens plutôt que par celles dont les revenus sont faibles. En **Espagne**, de nombreuses maisons pour les personnes défavorisées ont été achevées par les personnes elles-mêmes, mais elles étaient souvent mal faites et au-dessous des normes.

Les rapports nationaux révèlent également que les gouvernements ont eu tendance à encourager de manière excessive l'accession à la propriété, ce qui a réduit l'accès au logement des familles défavorisées. Par exemple, la pratique largement répandue qui consiste à encourager les personnes dans les logements sociaux à acheter leur propriété à des conditions très favorables a sans aucun doute apporté des avantages économiques substantiels aux ménages capables d'en tirer profit, mais a accru les risques auxquels étaient confrontés les autres groupes de personnes vulnérables.

Les politiques du droit-à-l'achat ont encouragé la spéculation immobilière, favorisant ainsi l'augmentation des prix. Cela a eu tendance à augmenter la distance entre les plus pauvres et le bas du marché du logement. Ces politiques ont également réduit la qualité et la quantité du parc de logements sociaux. Comme les logements sociaux les plus attractifs sont ceux qui ont le plus de chance d'être achetés par leurs locataires, le parc restant a tendance à être de qualité moindre. De plus, le parc locatif social n'a en général pas été remplacé de manière adéquate.

Une idée plus récente consiste pour les ménages à revenus modestes de devenir propriétaire via une copropriété, l'état étant l'autre copropriétaire. En **Irlande**, un programme de copropriété implique que l'acheteur prenne au moins 40% de participation dans la propriété et qu'il en loue l'autre partie à la collectivité locale.

Au **Pays de Galles**, le programme d'Achat de sa maison comprend un prêt participatif pour un pourcentage convenu du prix d'achat ; le reste étant payé via un prêt immobilier conventionnel ou par des économies. Il n'y a pas d'intérêt dû pour le prêt, mais quand il est remboursé, le montant remboursable augmentera en proportion de toute augmentation de la valeur de la propriété.

En **Pologne**, de nombreuses administrations locales de logements (gmnia) ont décidé de vendre une partie d'habitations tout en prenant en charge 30 à 40% des coûts d'entretien. Cela limite à la fois l'exposition des ménages à revenus modestes et les subventions qui doivent être allouées.

Augmenter l'offre de logements

Les engagements en termes de logements sociaux

Il est stipulé dans de nombreux rapports qu'il existe un engagement en termes de nouveaux logements sociaux, mais qu'il ne correspond pas aux besoins croissants. Il est par exemple souligné dans le rapport **belge** que les associations de logement construisent entre deux et trois mille nouveaux logements sociaux chaque année, ce qui signifie qu'en fonction de la demande actuelle, il n'y aura pas assez de logements sociaux pendant encore 60 ans.

Afin d'augmenter le logement social sans financer la construction, la **Finlande** a changé ses conditions de façon à ce que les sociétés de logements municipales ou sans but lucratif puissent obtenir un emprunt subventionné par pour l'État pour acheter des immeubles locatifs privés à la condition qu'au moins 30% des habitations ciblent les personnes sans domicile ou un autre groupe particulier de personnes, comme les réfugiés ou les Roms.

La Stratégie estonienne de développement du logement prévoit une subvention de l'état pour un montant pouvant aller jusqu'à 50% pour l'offre de logements neufs ou rénovés par les municipalités à l'intention des locataires qui doivent être relogés après avoir été délogés d'habitations rendues aux propriétaires précédents. Néanmoins, on observe dans le rapport que la mise en œuvre de cette stratégie et l'allocation effective des fonds ne sont pas garanties.

Il y a néanmoins quelques questions de base concernant l'engagement des gouvernements à fournir des logements

sociaux adéquats. Il est intéressant de voir qu'en **Italie**, la production annuelle de logements sociaux a diminué fortement pour descendre sous la barre des 2.000 unités, alors que le gouvernement prévoit une vente massive de logements sociaux. Ailleurs, la construction de logements sociaux a diminué dans certains pays qui vont de la **Finlande** à la **Grèce**.

En 2001, la **France** a introduit l'obligation pour toutes les collectivités locales d'une certaine taille de consacrer 20% de leurs logements au logement social. Si elles ne respectent pas cette condition, elles s'exposent à des amendes. La France s'est également engagée à construire 80 000 logements sociaux en 2006 et 100 000 en 2008 et 2009. Néanmoins, certaines collectivités locales préfèrent payer les amendes plutôt que de se conformer à cette obligation.

En **Hongrie**, le nombre d'habitations construites par les collectivités locales ne compense pas le nombre d'habitations qu'elles vendent.

Augmenter l'offre de biens immobiliers à usage locatif

Certains gouvernements ont cherché à améliorer l'accès au marché locatif privé en incitant les propriétaires d'immeubles vacants à remettre leur propriété sur le marché locatif ou simplement en augmentant la construction d'habitations.

L'Espagne et le **Portugal** ont l'un comme l'autre eu pour objectif d'encourager les projets de constructions privées via des incitants fiscaux et autres incitants financiers. Le **Luxembourg** a développé un « pacte du logement » comprenant des mesures de contribution de l'état au coût de développement de nouveaux logements à la condition qu'au moins 10% de ceux-ci soient bon marché. Il n'apparaît cependant pas clairement si les nouvelles constructions correspondent à l'augmentation de la demande, ou même si elles contribuent à réduire la pression sur le marché du logement.

Deux programmes, l'un au **Pays Basque (Espagne)** et un autre, similaire, en **Belgique** proposent des prêts avantageux aux propriétaires de biens immobiliers vides pour réaliser les rénovations nécessaires permettant de louer le bien immobilier. Ils doivent ensuite céder la gestion de la location du bien immobilier à une organisation sociale, qui propose le bien à un taux de logement social. Certains critiquent

le fait que les subventions vont aux propriétaires, mais le gouvernement basque est fier de ce programme parce qu'il a permis de mettre 3.700 maisons à la location pour un prix de construction correspondant à 300 maisons sociales.

34 D'autres programmes ne se sont pas révélés aussi fructueux. L'**Irlande** a mis en œuvre un programme pour sécuriser l'investissement d'espaces vacants sur des locaux commerciaux. L'objectif était de proposer des unités de logement supplémentaires, tout en allégeant la pression sur les nouvelles constructions. Le projet a toutefois été interrompu en 2006, parce qu'on a considéré que les incitants fiscaux proposés stimulaient plutôt qu'ils ne mettaient fin à la spéculation sur le marché du logement.

De nombreuses collectivités locales au **Royaume-Uni** ont des initiatives et des stratégies concernant les biens immobiliers vides basées sur la Loi sur le logement de 2004 qui a introduit de nouveaux outils - y compris sur l'impôt sur la propriété et les Ordonnances sur la gestion des habitations vides - pour obliger les propriétaires à remettre leur bien en état. Nombre de maisons vides ne le sont qu'à court terme, toutefois, et ne peuvent réellement être prises en considération dans le cadre de ces mesures. De la même façon, en **Espagne** le gouvernement a essayé de taxer les maisons vides, mais a mis fin à cette approche, en grande partie en raison de la difficulté à déterminer légalement si une maison est vide.

On trouve des exemples de rénovations de maisons vacantes en **Finlande**, en particulier pour être utilisées comme logements accompagnés pour personnes sans domicile. Un problème géographique se pose néanmoins dans ce cas : les personnes sans domicile vivent pour la plupart à Helsinki et les logements vacants sont situés au nord et à l'est de la Finlande.

Dans le rapport **allemand**, on appelle à un programme de rénovation des maisons vides, en particulier dans l'ancienne Allemagne de l'est, ce qui demanderait des arrangements à long terme concernant leur prix de location pour les rendre accessibles aux personnes sans domicile. Il y a cependant ici aussi des problèmes de disparité géographique entre l'offre et la demande.

Entre temps, en **France**, bien que les politiques visant les biens immobiliers vides aient permis de remettre des habitations sur le marché, il y a peu d'exemples montrant que ces

dernières aient été reprises par des personnes sans domicile. Ces biens immobiliers sont souvent dans des quartiers qui ne conviennent pas - loin des emplois ou d'autres services - ou ne sont pas loués à des personnes sans domicile parce que le propriétaire a la possibilité de choisir d'autres locataires sur le marché.

Garantir la qualité du logement

Une autre question qui émerge des rapports nationaux concerne l'intervention de l'état pour garantir la qualité des logements afin que les personnes ne vivent pas dans des habitations inacceptables. C'est important parce qu'un logement de mauvaise qualité peut mener à l'exclusion liée au logement et constituer une forme d'exclusion liée au logement en soi.

En **Angleterre**, la Commission législative a récemment publié son document sur les options en vue d'encourager la location responsable. Le modèle préconisé consiste dans l'application d'une autoréglementation par laquelle tous les propriétaires ou leur agent deviendraient membres d'associations professionnelles ou de programmes d'accréditation réglementés par une instance externe.

À **Bruxelles (Belgique)**, il existe un code du logement et une inspection régionale pour contrôler la conformité des logements par rapports aux normes. Un propriétaire peut demander un certificat de conformité, mais les locataires peuvent également déposer une plainte et demander une inspection. Le service d'inspection peut demander à un propriétaire de réaliser des améliorations dans les huit mois et donner une amende. Le cas échéant, on peut interdire au propriétaire de louer l'habitation. Il est en même temps prévu d'offrir un soutien financier au locataire pour l'aider à trouver un autre logement et éventuellement un accès plus rapide à un logement social.

En **Finlande**, un inspecteur municipal a le pouvoir d'enquêter sur les risques sanitaires dans les appartements, les maisons et autres lieux. Si les risques sanitaires sont établis, l'inspecteur peut interdire au propriétaire d'utiliser l'habitation comme lieu de résidence ou l'obliger à effectuer les réparations nécessaires. En **Catalogne (Espagne)** les conseils municipaux ont des inspecteurs qui visitent systématiquement les immeubles, détectent le surpeuplement, principalement chez les immigrants, et réagissent, selon le

cas, par la prévention ou la résolution de ces problèmes, en fermant ces maisons et en condamnant les propriétaires et les locataires.

En vertu de l'Accord de partenariat Vers 2016 en **Irlande**, il existe un engagement de mise à jour des normes minimales dans le marché locatif privé. Les administrations locales sont responsables de garantir que les maisons proposées sur le marché locatif privé correspondent aux normes, mais on doit leur conférer le pouvoir, les ressources et les instructions pour pouvoir mener davantage d'inspections.

Ces politiques ont un impact sur la qualité. Ces améliorations en termes de qualité ne se font cependant pas toujours au bénéfice des ménages les plus vulnérables. Apparemment, il y a toujours un conflit entre la qualité et le prix, de sorte que mettre en application des normes de qualité peut réduire le nombre de logements de prix abordable disponibles. Les locataires se sentent-ils capables de mettre en cause l'adéquation aux normes de leur logement loué s'ils risquent, suite à cela, d'en perdre la jouissance?

Au **Danemark**, le nombre de maisons sans toilettes, bain ou chauffage central a été diminué de moitié depuis 1990. Cela s'est fait via des politiques de modernisation générale et de rénovation urbaine spécifiques. Les maisons sont cependant souvent rénovées entre deux locataires. Cela tend à vouloir dire à la fois qu'elles ne sont pas rénovées si un ménage reste longtemps en place et que le loyer est largement augmenté après une modernisation.

Garantir la qualité d'une habitation est également un problème important dans le cadre du logement social. Les administrations locales et les associations de logements du **Pays de Galles** et de **l'Écosse** doivent respecter les nouvelles Normes de qualité des logements exigeantes de ces régions, respectivement d'ici 2012 et 2015. Cela a cependant déjà fait débat sur la manière de financer les améliorations requises du parc de logements. Il y a clairement un danger que ces améliorations ne doivent être financées par des augmentations de loyers.

Offrir des conseils en matière de logement

Les conseils en matière de logement peuvent jouer un rôle complémentaire par rapport à des politiques de logement spécifiques. Il peut s'avérer essentiel d'empêcher que des

ménages ne se retrouvent dans une situation d'exclusion liée au logement. Encore une fois, il y a des exemples en **Irlande**, de la part d'instances en charge du logement, selon lesquels des personnes sur le point d'être expulsées sont souvent dans le déni des problèmes auxquels elles sont confrontées. Elles ont souvent un besoin cruel de soutien et de conseils pour faire face à leurs problèmes et en éviter les conséquences potentiellement désastreuses si elles n'agissent pas.

Il est important de remarquer que dans de tels cas, il n'est pas suffisant de mettre ces conseils et ces informations à la disposition des personnes. Il convient de mener des actions de proximité pour atteindre les personnes concernées et leur expliquer ce qu'elles doivent savoir. Via les conseils et le soutien, l'association Shelter Cymru (**Pays de Galles**) prévient l'exclusion liée au logement dans 90% des cas quand elle parvient à entrer en contact avec les personnes suffisamment tôt.

En **Finlande**, les sociétés de logement social ont des conseillers spéciaux qui contactent les locataires qui risquent d'être expulsés. Cela leur permet de discuter et de rechercher des solutions aux problèmes sociaux ou de santé auxquels le locataire est confronté. En **Angleterre**, toutes les collectivités locales ont l'obligation légale de fournir conseils et assistance à toute personne qui les contacte pour un besoin de logement.

Il est souligné dans le rapport **hongrois** que bien que de nombreuses personnes connaissant des difficultés financières ont simplement des revenus modestes, certains ménages sont confrontés à des problèmes en raison d'une mauvaise gestion de leur argent. Ces ménages pourraient tirer avantage de conseils financiers. Un bureau spécifique de conseils en matière de dettes en **Italie** a permis à 17% des gens de régler leurs dettes après avoir été conseillés de manière approfondie.

En outre, les conseils en matière de logement peuvent être utiles dans tout processus de dialogue avec une personne sans domicile ou vulnérable, dialogue qui peut également se centrer sur les besoins ou les souhaits de l'utilisateur. On a plus de chance de voir émerger des solutions probantes de longue haleine si l'on prend en considération le fait que l'utilisateur se sentira bien dans tel quartier ou aura des chances d'y développer des relations sociales.

Les conseils sont également essentiels aux personnes qui tentent de sortir d'une situation d'exclusion liée au logement. Aider quelqu'un à comprendre ses droits et ses possibilités peut être une étape fondamentale dans son parcours hors de l'exclusion liée au logement. Partout en Europe, nombreux sont ceux qui, au sein des groupes de personnes les plus vulnérables qui ont le plus besoin de soutien, en savent le moins sur les moyens et les lieux où le soutien est disponible.

Les principes-clés d'une bonne pratique en termes de conseils sur le logement proviennent des rapports nationaux:

- Des conseils indépendants – les associations/les ONG peuvent jouer un rôle essentiel aux côtés des services publics
- Couvrir les informations pratiques concernant la disponibilité des logements
- Fournir des conseils et une aide juridiques spécifiques pour aider les personnes à accéder à leurs droits
- Une variété de moyens de contacts - en personne, par téléphone, en ligne...
- Des moyens de contacts actifs plutôt que passifs (proximité)
- Des conseils doublés de soutien
- Proposer le service dans le cadre d'un réseau plus large de services sociaux (les services de santé, d'éducation et de formation permanente, d'emploi) qui pourraient répondre aux besoins multiples des personnes sans domicile
- Flexible et personnalisé
- Suivi permettant de garantir l'utilité.

Les conseils en matière de logement peuvent être un élément essentiel permettant aux personnes d'accéder au logement et à leurs droits. Les conseils ne sont cependant aussi bons que les parcours existants pour sortir du sans-abrisme. S'il n'y a pas de logement convenable à un prix abordable, les conseils, fussent-ils nombreux, ne seront d'aucune aide.

Prévention des expulsions

En plus d'un soutien financier et de conseils pour éviter que les personnes perdent leur bien, certains pays européens ont des mesures spécifiques pour restreindre la possibilité que des personnes ne soient expulsées de leur maison et courent un risque élevé de devenir sans domicile.

L'Autriche s'est fermement engagée dans la prévention des expulsions. On a créé dans ce pays un Centre pour la location sécurisée à Vienne. Il s'agit d'un lieu où les personnes qui risquent l'expulsion peuvent obtenir de l'aide et des conseils. Ceci a permis de réduire les expulsions dans la ville de 63% de procédures entamées à moins de 25%. Le Centre propose:

- Des conseils juridiques
- Une aide à la demande d'allocations
- La rédaction d'un plan financier individuel
- L'aide dans les négociations avec les propriétaires
- Des liens avec d'autres services d'aide
- Le cas échéant, une aide financière directe.

Une partie du succès de cette approche est que les tribunaux doivent informer les municipalités au début d'une procédure d'expulsion de façon à ce que le Centre puisse contacter directement les personnes concernées. On estime que la prévention des expulsions permet d'éviter non seulement des événements déstabilisants aux familles vulnérables, mais permet aussi de minimiser les coûts pour le système de protection sociale.

Au **Danemark**, la municipalité doit être informée au départ d'une procédure d'expulsion. La municipalité peut alors non seulement proposer une aide financière – y compris éventuellement le paiement des arriérés de loyers- ou apporter son conseil pour éviter une expulsion, mais elle peut aussi être amenée à trouver un arrangement temporaire en termes de logement pour les ménages avec enfants.

Au **Royaume-Uni**, la législation impose d'entreprendre une procédure judiciaire pour mettre fin à une location. Au **Pays de Galles**, les propriétaires doivent prouver au tribunal qu'ils ont entrepris des démarches pour éviter l'expulsion, quand c'était possible. En **Écosse**, une nouvelle disposition est sur le point d'être mise en œuvre : l'administration locale doit être avertie par tout propriétaire (privé ou social) qui a l'intention d'expulser quelqu'un. Cela permettra aux administrations locales soit d'entamer une médiation avec le propriétaire pour éviter l'expulsion, soit de se préparer à reloger la personne pour minimiser toute période d'exclusion liée au logement.

En **Belgique**, les locataires sont très protégés par la loi. Les locataires ne peuvent être expulsés que dans certaines conditions et après une procédure légale formelle. Pour retarder ou éviter les expulsions, le locataire et le propriétaire doivent passer par une procédure de tentative de conciliation. Le locataire peut invoquer des circonstances exceptionnelles pour retarder l'expulsion et les juges ont une grande latitude d'évaluation de la situation.

Il est précisé dans le rapport que ce qui manque dans le contexte politique en **Irlande**, est une stratégie permettant d'identifier les personnes à risque en termes d'exclusion liée au logement et qui requièrent des mesures préventives. Cela pourrait être très rentable d'établir une série d'indicateurs pour identifier les personnes qui risquent l'expulsion, comme des combinaisons d'arriérés de loyers à répétition, des demandes répétées de quitter les lieux, des demandes répétées d'entretien et des incidents répétés de comportement antisocial.

Il existe des mesures en **Italie** qui permettent aux locataires de catégories sociales spécifiques dont le bail est venu à expiration de rester 6 à 12 mois de plus dans leur logement. Bien que cela puisse apparaître comme une mesure apportant une certaine sécurité par rapport à l'expulsion, il est néanmoins précisé dans le rapport qu'en l'absence de meilleures alternatives, cela retarde simplement le mouvement vers l'exclusion liée au logement.

En **France**, des mesures préventives adéquates sont envisagées en fonction du type de problème, financier ou de comportement. L'administration peut essayer de négocier un accord avec le propriétaire et peut même effacer les dettes en utilisant le fonds de solidarité du logement. Dans le cas des logements sociaux, un locataire peut être relogé dans une habitation plus adéquate plutôt que d'être expulsé. Ce n'est que dans le cas où les mesures de prévention ont échoué que le tribunal sanctionnera par une expulsion. L'état peut ensuite encore intervenir pour prendre la responsabilité de la dette de loyer pour prévenir une expulsion. Ces pratiques ne sont néanmoins pas encore souvent appliquées.

Outre l'aide en ce qui concerne le logement, plusieurs pays demandent également que les services sociaux et de santé adéquats soient informés de tout préavis d'expulsion, afin qu'ils puissent intervenir le cas échéant. Ils manquent cependant souvent des ressources pour intervenir de façon significative.

5. L'approche des stratégies en matière de logement

Le droit au logement reconnu dans une série d'accords internationaux et de législations nationales n'est aussi efficace que les politiques introduites pour le mettre en œuvre. En général, dans les stratégies en matière de logement, on ne semble pas prendre ce droit comme point de départ. Dans ce chapitre, nous allons observer la manière dont les stratégies en matière de logement ont été conçues au sein de l'Union européenne et l'impact qu'elles ont sur l'exclusion liée au logement.

Les approches pas suffisamment centrées sur l'exclusion liée au logement

Toutes les stratégies en matière de logement dans les pays européens ne sont pas très centrées, ou pas spécifiquement, sur l'exclusion liée au logement. En effet, certains pays ne donnent pratiquement pas de rôle formel à la politique de logement visant l'exclusion liée au logement.

En **Hongrie**, il n'y a pas d'objectif lié à la lutte contre les formes extrêmes d'exclusion liée au logement (ETHOS 1,2) dans les politiques de logement au niveau de l'administration de l'état ou au niveau local. Les personnes sans abri ne sont par exemple pas prioritaires dans l'allocation de logements sociaux. Les allocations visant l'entretien du logement jouent un rôle dans la prévention de l'endettement et de l'exclusion liée au logement, mais sont largement insuffisantes.

En **Lituanie**, il n'y a pas du tout de rôle statutaire des politiques de logements sociaux alloué à la prévention et au traitement de la question de l'exclusion liée au logement. En **Grèce**, l'état reconnaît seulement l'exclusion liée au logement comme problème social sans qu'il y ait encore de politique solide en matière de logement social afin de prévenir et de traiter la question de l'exclusion liée au logement.

Il n'existe pas de politique de logement social ciblant spécifiquement les personnes sans domicile au **Portugal**. Les politiques de logement modernes se sont plutôt centrées sur la construction de nouveaux logements et prennent en compte l'initiative privée – y compris via des prêts immobiliers à des personnes physiques et à des coopératives – pour l'acquisition, les changements et la rénovation de logements visant les familles à revenus modestes.

En **Catalogne (Espagne)**, les personnes sans domicile sont considérées comme étant en situation d'exclusion sociale et les services sociaux en sont dès lors responsables. Cela signifie que la politique visant l'exclusion liée au logement est développée dans le cadre des services sociaux, plutôt que dans le cadre des services de logement. Pour cette raison, le type d'hébergement qu'ils peuvent généralement proposer relève de la protection sociale et est de type refuge ou appartements d'insertion. On considère le logement permanent comme étant un objectif sur lequel travailler.

La politique de logement **autrichienne** est fortement centrée sur le droit à acheter et le fait de proposer un logement décent à la majorité de la population. On n'y accorde pas de grande attention à l'exclusion liée au logement. Cette question est apparemment considérée comme relevant davantage de la politique sociale que de la politique du logement.

Les approches centrées sur l'identification des désavantages

Bien souvent, les pays ont une approche centrée sur le désavantage ou la vulnérabilité. L'exclusion liée au logement n'est alors pas considérée comme une cause de vulnérabilité en soi. L'offre est dès lors proposée aux personnes sur la base d'un handicap, d'une maladie, du chômage, d'un problème de santé mentale, du fait qu'elle est un parent isolé ou pour une autre raison identifiable, mais en général pas parce qu'elle est sans domicile.

La distinction entre personnes sans abri « méritantes » ou « indignes » semble liée à cette idée. Cela se reflète en particulier dans l'approche politique de **l'Irlande du Nord**. Là, l'exécutif en charge du logement doit faire une évaluation de toute personne se présentant comme sans domicile pour déterminer si cette personne a droit à une aide ou non.

De manière comparable, en **Angleterre**, la politique de logement visant l'exclusion liée au logement a pour objectif premier de protéger les personnes sans domicile définies comme étant « vulnérables ». Les personnes ayant des enfants à charge (ou les femmes enceintes) et les célibataires ayant des besoins qui les rendent vulnérables (comme les personnes dépendantes de l'alcool) sont logés. D'autres personnes, définies comme étant des personnes sans do-

micile « non conformes au cadre » ou « célibataires » ne peuvent prétendre à un droit automatique à un logement de la part d'une collectivité locale via le système de lutte contre l'exclusion liée au logement.

En **Allemagne**, les hommes et les femmes sans domicile célibataires de longue date sont souvent exclus des logements sociaux parce que l'on considère qu'ils ne « souhaitent pas occuper un logement » ou qu'ils ne « conviennent pas au logement ». Comme bien souvent ils ne sont dès lors pas inscrits auprès des collectivités locales comme étant à la recherche d'un logement social, ils ne sont même pas perçus comme étant un groupe de personnes dans le besoin.

L'Italie est typique des pays qui se centrent sur les désavantages, mais pas sur l'exclusion liée au logement en tant que telle. Les personnes sans domicile n'existent pas en tant que groupe dans la jurisprudence italienne. Le système est centré sur les groupes de personnes défavorisées comme les personnes âgées, les immigrants et les familles monoparentales. On accorde aussi une attention particulière à ceux qui ont un revenu décent, mais ne peuvent se permettre d'acheter une maison ou de payer un loyer élevé dans le secteur privé.

La politique de logement au **Danemark** ne fonctionne pas avec les termes « sans domicile » ou « exclusion liée au logement ». La législation danoise précise plutôt que « la collectivité locale proposera une contribution spéciale aux adultes dont la capacité fonctionnelle physique ou mentale est réduite ou à ceux qui connaissent des problèmes sociaux particuliers. » Cela peut comprendre des propositions de logements en vertu de la législation sur le logement social ou les services sociaux, ou un soutien financier temporaire pour maintenir une personne dans sa propre maison.

L'une des conséquences de ce manque général d'attention à l'exclusion liée au logement dans le cadre des politiques de logement est que nombre des mesures introduites aident de nombreuses personnes, y compris celles qui ont des revenus modestes, mais ne s'étendent pas nécessairement de manière claire et évidente aux plus défavorisés qui ne parviennent pas à accéder à un logement permanent stable.

Les stratégies spécifiques de lutte contre l'exclusion liée au logement

Les politiques classiques en matière de logement visent souvent des ménages à revenus modestes, mais pas forcément les plus vulnérables. Néanmoins, certains pays européens, bien qu'ils soient minoritaires, ont développé des stratégies spécifiques visant l'exclusion liée au logement, centrées sur les politiques de logement. Au nombre des exemples intéressants, on retrouve la Finlande, l'Écosse, la France, l'Irlande et la Pologne.

Un programme du gouvernement **finlandais** pour réduire l'exclusion liée au logement de longue durée 2008-2011 a été approuvé le 14 février 2008. Le programme est structuré autour du principe du « logement d'abord ». Le logement est un besoin de base dont la satisfaction facilite la résolution d'autres problèmes auxquels les personnes sans domicile sont confrontées. Une priorité absolue est l'utilisation plus efficace des terrains pour permettre la création de logements à usage locatif à un prix raisonnable dans les zones en développement.

Des mesures concrètes sont prévues dans le programme y compris l'allocation d'un nombre ciblé de maisons, d'unités de logements subventionnés ou de places en institutions de soins pour les personnes sans domicile de longue date. Cela permettra d'utiliser de moins en moins les refuges comme solution de logement à long terme et les services d'aide du Ministère des affaires sociales pour les personnes dans les nouvelles unités d'hébergement.

Le programme se centre sur les dix plus grands centres urbains de développement où l'on trouve le plus d'exclusion liée au logement. Chaque ville doit présenter son propre plan spécifique. Le programme a pour but spécifique de diminuer de moitié l'exclusion liée au logement à long terme d'ici 2011.

Au **Royaume-Uni**, dans une loi de 2002 visant l'exclusion liée au logement, on reconnaît que les personnes faisant l'expérience de l'exclusion liée au logement sont parmi celles qui doivent avoir la préférence dans l'accès aux logements sociaux en vertu d'un « besoin prioritaire ». Il est précisé dans cette loi que chaque administration en charge du logement a le devoir de formuler une stratégie de lutte contre l'exclusion liée au logement.

L'Écosse est même allée plus loin, en introduisant une législation visant l'exclusion liée au logement en 2001 et en 2003 et en fixant comme objectif général aux politiques publiques en matière de logement de garantir le droit à un chez-soi permanent à tous les ménages non intentionnellement sans abri d'ici à fin 2012. Tous les ménages non intentionnellement sans abri seront considérés comme ayant un « besoin prioritaire ». Le but est aussi de garantir que personne ne doit dormir dans la rue.

Les administrations locales comme les associations de logement en **Écosse** ont l'obligation légale dans l'allocation des logements de donner une « préférence raisonnable » aux ménages sans domicile. Les associations de logement sont également obligées d'accepter et de loger les ménages sans domicile qui leur sont envoyés par les collectivités locales à moins d'avoir une « bonne raison » de ne pas le faire.

Toutes les administrations en charge du logement ont signé un Accord local de résultat avec le gouvernement écossais convenant de cette vision et chaque administration doit répondre des progrès réalisés dans ce sens, bien que cela ne sera plus une obligation à partir de 2008.

En **France**, la stratégie est basée sur la reconnaissance légale du droit au logement. Une étape importante était l'adoption en 2007 d'une nouvelle législation sur le logement opposable. Cette législation est soutenue par un système d'allocation de logement qui accorde la priorité aux groupes vulnérables et en particulier aux personnes sans domicile.

Chaque administration régionale en France possède maintenant une commission de médiation chargée d'examiner la légitimité d'une demande de logement non satisfaite selon sa correspondance avec les six groupes prioritaires identifiés : les personnes sans domicile, les personnes menacées d'expulsion, les personnes vivant dans un logement présentant des risques pour la santé humaine, les personnes qui s'occupent d'enfants ou d'une personne handicapée, les personnes dans des hébergements temporaires, et les personnes qui attendent un logement depuis longtemps.

Lorsqu'une demande de logement est jugée admissible, les administrations doivent présenter une offre de logement qui répond aux besoins de la personne dans des délais spécifiques. À partir de décembre 2008, les personnes qui n'ont pas reçu de proposition de logement de leur administration locale et qui ont été reconnues par la commission de mé-

diation peuvent se pourvoir devant les tribunaux pour faire appliquer leur droit.

Le rapport national reconnaît que si ces mesures seules ne régleront pas les problèmes structurels tels que le manque de logements appropriés, elles provoqueront un changement de mentalité par rapport à l'exclusion liée au logement et la mise à disposition de logements adéquats et abordables.

L'Irlande a introduit un accord de partenariat social au niveau national intitulé « Vers 2016 », dont le but est « de permettre à chaque ménage d'avoir à sa disposition à un prix abordable une habitation de bonne qualité, qui corresponde à ses besoins, dans un bon environnement et, dans la mesure du possible, pour la durée d'occupation de son choix ».

Le Ministère irlandais du logement a accepté sa responsabilité significative dans l'exclusion liée au logement. Il était précisé dans une déclaration de stratégie récente – qui faisait spécifiquement référence à l'exclusion liée au logement – que « l'objectif premier est à présent de proposer des programmes de transition, le cas échéant et au moment opportun des hébergements à long terme comprenant les aides nécessaires pour permettre aux personnes de passer de l'hébergement d'urgence à une vie indépendante ».

Toutes les collectivités locales doivent mener une évaluation trisannuelle des besoins en matière de logements et produire, sur cette base, un Plan d'action local pour des logements sociaux/abordables financièrement et un Plan d'action local visant les personnes sans domicile. Les principes directeurs essentiels de ces plans d'action sont les suivants:

- Les hébergements d'urgence doivent être de courte durée
- Les logements comprenant des services de soins et d'aide sur place doivent être à la disposition de ceux qui en ont besoin
- La stabilisation dans la communauté doit être une priorité absolue via l'offre de logement à long terme
- Les services de protection sociale et de soutien doivent être disponibles à proximité
- Des stratégies préventives doivent être développées pour les groupes à risque
- Un continuum des soins doit être proposé aux personnes sans domicile à partir du moment où elles deviennent sans domicile.

On reconnaît dans cette approche l'importance de la prévention de l'exclusion liée au logement ainsi que des interventions qui visent les personnes qui sont actuellement sans domicile. Des activités existantes de soutien aux familles doivent être utilisées comme systèmes d'alerte précoce en ce qui concerne l'exclusion liée au logement, y compris via des liens développés entre agences de sorte que des services de soutien puissent être proposés avant que quelqu'un ne devienne sans domicile.

Le gouvernement s'est engagé vis-à-vis de l'objectif suivant : d'ici 2010, personne n'aura à dormir dans la rue ou à rester plus de six mois dans un hébergement d'urgence. En outre, tout enfant de moins de 18 ans dont on découvre qu'il est sans domicile a légalement le droit d'être pris en charge et que l'Exécutif des services de santé lui fournisse un hébergement en vertu du Child Care Act (Loi sur la protection de l'enfance) de 1991.

Si l'on regarde en Europe de l'Est pour avoir une perspective différente, le gouvernement **polonais** a passé une loi à la fin 2006 sur « l'aide financière à la construction de logements sociaux, d'appartements protégés, de refuges de nuit et de maisons pour les personnes sans domicile ». La banque nationale de l'économie cofinance le travail en vertu du programme - de 20% à 40% des coûts d'investissement - les coûts restants étant pris en charge par l'investisseur, qu'il s'agisse d'une unité de l'administration locale ou une organisation publique.

Ce programme est considéré comme étant complet en ce qui concerne la prévention de l'exclusion liée au logement (par la création/construction d'unités d'habitations sociales), la protection et l'intervention (par la création de refuges de nuit et de logements pour les sans-abri) ainsi qu'en ce qui concerne l'intégration ou la prévention de l'exclusion sociale (par la création/construction d'unités d'habitations sociales et d'appartements protégés). Malheureusement, l'utilisation de l'argent disponible dans le fonds de subvention a été jusqu'à présent limitée, peut-être en raison d'un manque de connaissance des nouvelles dispositions.

Le Logement d'abord?

Au cœur du débat sur la meilleure manière de s'attaquer à l'exclusion liée au logement en relation avec les politiques de logement se trouve la validité de l'approche du « logement d'abord ». Selon la théorie du logement avant tout,

l'objectif prioritaire est de loger les personnes le plus vite possible.

La vision opposée est que loger une personne avant qu'elle n'y soit prête aura probablement pour résultat un échec de la « solution » proposée et un retour à l'exclusion liée au logement. Selon cette façon de penser, on doit d'abord réaliser un travail - peut-être via des refuges temporaires ou des services de proximité- pour préparer une personne à réintégrer un logement. Ce n'est que quand les problèmes comme la dépendance, le deuil ou la santé mentale sont résolus ou atténués que l'on peut s'attendre à ce que la personne réintègre avec succès un logement permanent.

Selon cette théorie du logement d'abord, nombre de ces problèmes peuvent être mieux abordés dans une situation stable de logement. Le manque de logement peut souvent faire partie du problème et être une cause d'instabilité supplémentaire dans la vie d'une personne. Fournir une solution de logement à long terme apporte de nombreuses réponses au-delà du refuge physique de base. Cela peut être essentiel par rapport aux effets personnels, aux relations, à l'estime de soi, à l'intimité, à la sécurité et à l'accès à l'emploi. En vertu de cette logique, le logement seul ne garantit pas l'inclusion sociale, mais c'est une condition préalable essentielle à l'intégration des personnes sans domicile.

Des deux côtés, l'on admet que la prévention de l'exclusion liée au logement à long terme requiert un mélange de politiques de logement et de services sociaux/de santé. Il y a néanmoins une distinction importante dans la philosophie du logement d'abord. Cette distinction se reflète dans les deux citations suivantes issues des rapports nationaux:

« Il ne fait aucun doute que l'approche du « logement d'abord » est la façon correcte d'aller de l'avant en Irlande [...] Le facteur le plus important qui contribue au parcours hors de l'exclusion liée au logement pour un individu ou un ménage est de proposer un logement adéquat, sûr et à un prix abordable [...] Une fois que c'est en place, les besoins en termes de soutien et de soins qui sont souvent négligés ou difficiles à organiser quand une personne est sans domicile, peuvent être mis en place et adaptés à chaque situation à laquelle l'individu ou le ménage est confronté. »

(Irlande)

« Pour l'instant, c'est l'approche du logement d'abord est mise en œuvre dans notre pays. Mais nous pensons que

d'autres moyens (maintenir les personnes sans domicile dans des hébergements temporaires, essayer de résoudre leurs problèmes via une aide et leur fournir un logement indépendant quand on considère que la personne est prête à être logée) seraient plus efficaces. Mais il n'y a pour l'instant pas de ressources suffisantes pour que cela soit possible. » (**Lituanie**)

La vision qui précède semble cependant de plus en plus minoritaire. La plupart des pays semblent penser que le logement d'abord peut fonctionner à la condition que l'accès à un logement stable et sûr soit utilisé pour faciliter des interventions plus efficaces des services d'aide sur la base d'évaluations des besoins des personnes. La principale limite au logement d'abord, dès lors, est que si les services d'aide nécessaires n'existent pas, alors le logement d'abord ne fonctionnera pas pour une partie importante de personnes sans domicile.

Dans le rapport **grec**, on estime que la mise à disposition d'options de logements en nombre suffisant est, pour les personnes sans domicile, le point de départ à partir duquel elles pourront accéder à une vie décente et sortir de l'exclusion liée au logement. Une fois que le problème du logement est résolu, on peut faire face aux autres problèmes liés à l'exclusion liée au logement comme le chômage, le manque de travail, la communication, les compétences en matière de lecture et de calcul, l'isolement et la stigmatisation sociale grâce à l'aide d'un large réseau de services de soutien social.

Le logement d'abord est au cœur de la stratégie de lutte contre l'exclusion liée au logement en **Finlande**, bien que l'on reconnaisse que le succès d'une approche dépend dans une large mesure de l'existence de services d'aide adéquats et personnalisés – y compris la réinsertion, le suivi et la supervision – puisque le « noyau dur » des personnes sans domicile est rarement capable de maintenir une vie indépendante par eux-mêmes.

Il est précisé dans le rapport **hongrois** que, pour qu'ils fonctionnent, les programmes de logement d'abord ont besoin d'une équipe de travailleurs extrêmement bien préparés – et financés – pour aider à la réinsertion et des revenus réguliers pour que les participants puissent payer le loyer. On avance cependant l'argument selon lequel même en comptant ces dépenses, cela promet d'être une solution très rentable à l'exclusion liée au logement. Cependant, bien que l'aide sociale soit importante, il est dit dans le rapport **allemand** que « l'on ne doit pas faire de l'utilisation des services sociaux (l'aide sociale) une condition à la conclusion d'un accord de location ».

En outre, il est suggéré dans le rapport du **Royaume-Uni** que, dans la réalité, la plupart des personnes n'ont pas de besoins sociaux additionnels – ils ont simplement besoin d'un endroit pour vivre à un prix abordable, ce qui renforce encore l'importance de l'approche du logement d'abord. Au Pays de Galles, 27.3% des ménages sans abri ont été directement relogés dans des habitations à long terme en 2006-07.

Il est souligné dans le rapport **italien** que ni les politiques publiques ni l'opinion publique en Italie, ne sont conscients du fait que le logement est vital dans les processus de réinsertion sociale: il ne peut y avoir de réinsertion sans un logement bon marché qui puisse être utilisé pour aider les personnes à sortir de la marginalisation. Ce manque de conscience porte atteinte aux relations directes et structurées entre le secteur de ceux qui travaillent avec les personnes sans domicile et ceux qui sont en charge des politiques de logement et des interventions à divers niveaux.

Conclusions

1. Le logement et les politiques du logement font partie des causes principales de l'exclusion liée au logement. Bien que des questions sociales, économiques et de santé constituent des facteurs de risque, ce sont les obstacles structurels au logement qui déterminent dans une large mesure si les personnes dans des situations de vulnérabilité deviendront des personnes sans domicile.
2. La disponibilité de logements adéquats et abordables a acquis de l'importance en tant qu'élément créant l'exclusion liée au logement, suite à la fluctuation des marchés du logement, aux changements dans l'économie mondiale, ainsi que des changements plus limités en ce qui concerne les logements sociaux et la démographie.
3. La simple reconnaissance du droit au logement dans les textes juridiques nationaux et internationaux est nécessaire mais pas suffisante. La France doit être saluée pour avoir rendu le droit au logement opposable. Son exemple devrait faire l'objet d'un suivi et constituer une source d'inspiration pour des dispositions similaires dans d'autres pays. Rendre le droit au logement effectivement opposable exige des mesures de mise en œuvre appropriées, y compris en termes budgétaires et de planification.
4. Les Ministres du logement doivent accepter leur responsabilité en termes de politiques contre l'exclusion liée au logement, de préférence selon une approche interministérielle. Des exemples de stratégies ambitieuses contre l'exclusion liée au logement développées sous la férule de ministres du logement incluent la Finlande, l'Écosse et l'Irlande.
5. Des situations d'exclusion liée au logement peuvent être évitées en agissant en amont à travers d'un accompagnement et des conseils et sur le logement aux personnes en risque d'expulsion ou qui vivent dans des conditions inacceptables. De plus, la protection légale devrait être fournie aux locataires et des procédures de conciliation devraient être établies, comme en Autriche, afin d'empêcher les expulsions inutiles.
6. Les refuges et les centres d'hébergements peuvent jouer un rôle de tremplin et permettre aux personnes sans domicile de sortir de cette situation. Toutefois, leur utilité, dépend de la possibilité de parcours qui mènent à des solutions de logement de longue durée. Ils ne représentent pas non plus, un pas nécessaire vers l'intégration.
7. L'accès à la propriété et le marché privé du logement peuvent être des solutions pour les familles ayant un revenu de moyen à faible. Par contre, leur pertinence potentielle pour les foyers les plus vulnérables est limitée par les conditions du marché. La politique des allocations est largement inefficace, elle contribue plus à accroître les prix des loyers qu'à permettre l'accès au logement pour les plus vulnérables. Les politiques visant à socialiser le secteur locatif privé peuvent s'avérer utiles, mais resteront toujours limitées en termes de champs d'application.
8. Le logement public et social reste la solution la plus pertinente de longue durée pour les personnes sans domicile. Les pays doivent réaffirmer leur engagement concernant le logement social et inverser la tendance à réduire le parc de logement social.
9. En outre, les obstacles structurels face à l'accès au logement social doivent être abordés, pour que ce dernier puisse également remplir son rôle de loger les plus vulnérables. Cela signifie s'attaquer aux obstacles liés aux coûts de location, aux conditions d'accès, à l'évaluation des besoins prioritaires, à la discrimination et aux tentatives de promouvoir la mixité sociale.
10. Il existe une appréciation croissante pour la validité et l'utilité d'une approche du « logement d'abord ». Une telle approche estime qu'une solution de logement de longue durée est le premier objectif à atteindre le plus vite possible. Cette approche conteste les points de vue établis qui disent qu'il est nécessaire de résoudre les autres problèmes d'abord, pour que les personnes soient « prêtes pour un logement ». Nombre de problèmes seront mieux abordés par les services d'accompagnement dans un environnement de logement plus stable.

Notes

Dotted lines for notes



La FEANTSA est soutenu par le programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).

Ce programme a été créé pour soutenir financièrement la mise en oeuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, fixés dans l'Agenda social, et contribue par conséquent à l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Ce programme de sept ans vise tous les acteurs qui peuvent contribuer au développement de législations et politiques sociales appropriés et efficaces au niveau de l'emploi, à travers l'UE27, l'AELE et les pays candidats à l'adhésion.

A cet effet, PROGRESS se veut:

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes;
- Contrôler la mise en oeuvre de la législation et des politiques européennes au niveau de l'emploi, de la solidarité sociale et de l'égalité des sexes;
- Promouvoir le transfert de politiques, de l'apprentissage et du soutien parmi les Etats Membres sur les objectifs européens; et
- Relayer les opinions des acteurs et de la société en générale.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter:

http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.html

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et la Commission décline toute responsabilité de l'utilisation faite des informations contenues dans le présent document.

L'image en couverture, « Faces » de Paul Turner, a été gracieusement fournie par Dragon Arts du pays de Galles.



**Fédération Européenne des Associations Nationales
Travaillant avec les Sans-Abri, AISBL**

194, Chaussée de Louvain

1210 Bruxelles

Belgique

Tél: +32 (0)2 538 66 69

Fax: +32 (0)2 539 41 74

Email: information@feantsa.org

