

MISSION PERMANENTE DE LA FRANCE

AUPRÈS DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES  
À GENÈVE

36, ROUTE DE PREGNY  
1292 CHAMBÉSY

JNL/cd

N° 2015-1139654

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève présente ses compliments au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et, se référant à la lettre de Mme Leilani Farha, Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint les éléments de réponse du Gouvernement français au questionnaire.

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève saisit cette occasion pour renouveler au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération./



Genève, le 30 novembre 2015

**Haut-Commissariat aux droits de l'Homme**  
Palais des Nations  
1211 GENEVE 10



## Eléments de réponses au questionnaire

de la rapporteuse spéciale sur le droit au logement.

---

Lettre de Leilani Farha du 21 septembre 2015.

*Question n° 1 : Veuillez expliquer comment votre gouvernement définit le phénomène des sans-abri dans différents contextes, par exemple: comment mesurer l'étendue du phénomène ou déterminer les critères d'éligibilité pour bénéficier d'assistance. Veuillez expliquer le choix de la définition, et si cette définition est formellement inscrite dans des lois, politiques ou programmes.*

Il n'existe pas en France de loi définissant les personnes sans-domicile ou en situation d'exclusion du logement. Toutefois, la loi établissant un droit opposable au logement (DALO) du 5 mars 2007 retient le terme « dépourvu de logement » comme une catégorie pouvant saisir sans délai une commission de médiation.

*Question n° 2 : Comment se mesure le nombre des personnes vivant dans la rue/des personnes sans-abri/sans domicile fixe/personnes en situation d'extrême précarité du logement dans votre pays? Quels sont les critères et indicateurs utilisés, ou comment est-ce que les données sont-elles collectées et systématiquement mises à jour à cet effet ? Veuillez fournir des données disponibles relatives à l'étendue du phénomène des sans-abri en générale et parmi des groupes particuliers (par exemple: enfants/jeunes, femmes, peuples autochtones, personnes handicapées).*

Une typologie statistique des situations de logement, utilisée par l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED) et l'Institut national des Statistiques et des Etudes Economiques (INSEE) a été établie sous l'égide du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS, réunissant les statisticiens du système public de statistique et les utilisateurs, notamment les associations) dans les années 1990. Cette classification de l'ensemble des situations de logement repose sur quatre dimensions : le type d'habitat, le statut d'occupation, le confort du logement et la stabilité/précarité au cours du temps.

En croisant les différentes dimensions à l'occasion d'un rapport réalisé pour Eurostat une nomenclature de l'ensemble des situations de logement a été présentée par Cécile Brousse.

Cette nomenclature est indépendante d'ETHOS (*European Typology of Homelessness and housing exclusion*) et ne correspond qu'en partie aux catégories issues d'ETHOS. De plus, alors que la typologie ETHOS peut présenter des doubles comptes, cette classification est par construction sans doubles comptes.

A partir de cette typologie, il est possible de définir une personne sans domicile (*homeless*). La situation des sans-domiciles est définie par la combinaison de deux critères, un critère physique correspondant au type d'habitat et un critère juridique correspondant au statut d'occupation: « Une personne sera dite sans-domicile un jour donné, si la nuit précédente elle a été dans l'une ou l'autre des deux situations suivantes : soit elle a eu recours à un service d'hébergement, soit elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune). »

Cette définition est celle utilisée dans les enquêtes de l'INSEE et de l'INED. Par ailleurs, le terme de « sans-abri » (*sleeping rough*) est de plus en plus utilisé par ces instituts pour désigner les personnes dormant dans un lieu non prévu pour l'habitation.

*Question n° 3 : Quels sont les groupes les plus touchés par l'extrême précarité du logement/la situation de rue dans votre pays ? Comment est-ce que leurs expériences ont-elles été documentées et par qui (par exemple: par les autorités nationales ou locales, institutions nationales des droits de l'homme, ONGs, autres organisations, organismes caritatifs, etc.) ? Veuillez indiquer s'il existe des études, le cas échéant, veuillez partager les liens, références ou copies.*

*Question n° 4 : Veuillez fournir des informations et détails sur les causes systématiques et structurelles de la situation des personnes vivant dans la rue/ des personnes sans-abri/sans domicile fixe/ personne en situation d'extrême précarité du logement dans votre pays et expliquer comment elles sont traitées.*

La France compte 32,5 millions de logements (en progression annuelle de 1,1 % sur les dix dernières années, plus marquée dans les communes rurales qu'en Ile de France). 84 % de ces logements (27 millions) sont des résidences principales, 10 % des résidences secondaires et 6 % des logements vacants. En 10 ans la part des résidences principales a gagné 2 points, essentiellement au détriment des logements vacants, ce qui est un indice de tension croissante du marché du logement, notamment dans les grandes villes.

Les propriétaires occupants représentent 57,4 % des occupants des résidences principales, les locataires du parc privé 24 % et les locataires du parc social 18,4%. La part des propriétaires occupants est en hausse continue depuis 30 ans ; le parc privé a connu une baisse marquée jusqu'en 1992, qui a été enrayée par la mise en place de dispositifs d'aide à l'investissement privé. Depuis 2002 et la mise en place de plans de relance de la construction de logements locatifs sociaux, le parc de logements locatifs privés croît moins vite que le parc social.

La qualité des logements s'est fortement améliorée ; la part des logements sans confort sanitaire est passée de 4 % à 1,5 % entre 1996 et 2006, le nombre de personnes par logement est passé de 2,5 à 2,3 pendant la même période (9 % des logements sont considérés comme surpeuplés). Parallèlement le taux de ménages qui ne sont pas satisfaits de leur logement a atteint en 2006 son plus bas taux historique (6 %).

En revanche le coût du logement pour les ménages est en forte augmentation depuis le milieu des années 80 ; pour les ménages accédants à la propriété ou locataires, le taux d'effort (charges financières – loyers ou remboursements d'emprunt - sur revenu disponible) est passé de 10 % à 19 % entre 1984 et 2006. Plusieurs causes économiques, sociales et démographiques expliquent ce quasi-doublement : la désindexation des salaires sur les prix (qui a surtout joué dans la deuxième moitié des années 80), la hausse des prix et des loyers à partir des années 2000, le développement de l'accession à la propriété, notamment sociale, et parallèlement la paupérisation des locataires, la hausse de la part des personnes seules et des familles monoparentales, qui ont un taux d'effort plus élevé que celui des couples, dans le total des ménages. Les aides au logement atténuent cette hausse (le taux d'effort net des aides personnelles est passé de 9,7 % à 17,2 % sur la même période), notamment en faveur des locataires HLM : la différence de taux d'effort net atteint maintenant 7 points entre locataires du parc social et du parc privé, contre 2 points en 1973.

*Question n° 5 : Veuillez fournir toute information disponible sur la discrimination et la stigmatisation que subissent les personnes qui vivent dans la rue/personnes sans-abri/sans domicile fixe, y compris sur les lois et politiques qui sont utilisées pour retirer les personnes sans-abri des espaces publics ou pour interdire les activités dans les espaces publics comme dormir,*

*camper, manger ou demander de l'argent. Veuillez expliquer si telle discrimination est interdite par la loi au niveau national et/ou local.*

La France dispose d'un cadre législatif global strict pénalisant toute discrimination entre personnes physiques (article 225-1 du code pénal) et de nombreuses mesures ont été prises depuis 2012, notamment en matière de sécurité, de logement, de laïcité, d'égalité entre les femmes et les hommes, de sécurisation des parcours professionnels, d'accès au marché du travail.

*Question n° 6 : La situation de rue a-t-elle été reconnue comme une violation des droits de l'homme par des tribunaux ou institutions nationales de droits de l'homme dans votre pays ? Le cas échéant, veuillez indiquer sur la base de quel droit de l'homme (par exemple : le droit au logement, le droit à la vie, etc.).*

*Question n° 7 : Quelles procédures légales ou administratives ont été mises en place dans votre pays pour contester les actions ou inactions de la part des autorités gouvernementales ou des acteurs privés qui conduisent à la rue ou à la perte de logement.*

**La politique publique en direction des personnes sans domicile est une politique à caractère universaliste.** Le principe est qu'il n'est donné priorité à aucune catégorie de bénéficiaires. Corrélativement, personne n'est écarté du bénéfice de cette politique, y compris les personnes sans papiers et en situation irrégulière. L'affirmation de ce principe s'illustre notamment dans la notion d'inconditionnalité de l'accueil. L'accès à l'hébergement n'est soumis à aucune autre condition que la situation de détresse, étant entendu que ce dispositif spécifique doit conserver un caractère subsidiaire. Il est en principe préalablement vérifié que le ménage en demande de prise en charge ne dispose pas d'une alternative (aide familiale, recours aux aides à caractère général et aux services sociaux de « droit commun »).

**L'inconditionnalité de l'aide d'urgence** (accueil, hébergement y compris l'aide à la subsistance) est inscrite à l'article L345-2-2 du code de l'action sociale et des familles qui stipule que :

*"Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.*

*Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. "*

Aucune restriction n'est mise quant au statut de la personne en détresse; pas plus d'ailleurs que pour les Centres d'Hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ainsi que l'indique l'article L111-2 du même code :

*"Les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions propres à chacune de ces prestations :*

...

*2° De l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale ou dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile ; "*

Il n'y a justement aucune condition propre en ce qui concerne les CHRS;

Le principe d'inconditionnalité est cependant diversement appliqué. Globalement les personnes sans papier ou déboutés du droit d'asile ne bénéficient que de solutions temporaires au titre d'un accueil à caractère humanitaire.

Concernant **les immigrés** : le principe général de la politique publique du logement est d'apporter des réponses aux difficultés de logement d'immigrés par la mise en œuvre de dispositifs de droit commun (par exemple : rénovation urbaine, lutte contre l'habitat indigne, développement de l'offre de logements sociaux et très sociaux...). Ce principe général est appliqué au secteur des foyers de travailleurs migrants (FTM : logements-foyers dédiés aux travailleurs migrants) par leur transformation en résidences sociales, dans le cadre d'un plan national.

La **population Roms** se regroupe le plus souvent dans des campements de fortune ou des squats dont elle est parfois expulsée. A l'occasion de ces expulsions, un hébergement est proposé aux personnes ayant droit au séjour. Des expériences de prise en charge de cette population dans une perspective d'intégration commencent à émerger ici ou là.

L'affirmation du principe d'égalité ne signifie pas que la diversité des situations et des besoins ne peut pas être prise en compte. Par exemple certains établissements sont spécialisés dans l'accueil d'une population particulière : personnes sortant de la prostitution ; personnes sortant de prison ou sous main de justice ; femmes victimes de violence ; personnes ayant des problèmes psychiques ; jeunes.

Par ailleurs, les handicapés, les familles et les personnes âgées bénéficient d'autres dispositifs que ceux de l'aide d'urgence pour le logement qui contribuent à la prévention des problèmes de logement et à la lutte contre l'exclusion.

La question de l'hébergement et du relogement des femmes en situation de précarité s'inscrit dans le cadre plus général de celle des personnes sans abri ou sans logement. Il est en effet difficile d'établir des priorités parmi les publics en grande difficulté.

En la matière, des progrès récents en termes quantitatif et qualitatif peuvent être signalés.

Nombre de mesures, prises dans le domaine de l'hébergement et du logement adapté, ont en effet contribué à améliorer les conditions d'accueil des femmes (principe de continuité, humanisation des structures visant à préserver l'intimité, renforcement de l'accompagnement social en hébergement d'urgence,...), en particulier de celles victimes de violences. Par exemple, une partie des 1800 places créées en CHRS le dans le cadre du plan de cohésion sociale 2005-2007 étaient prioritairement ciblées sur l'accueil de femmes victimes de violence comme le préconisait la directive nationale d'orientation 2005 du ministère du travail, de l'Emploi et de la cohésion sociale.

Ensuite, la loi du 5 mars 2007 a institué le principe de continuité, toute personne accueillie en centre d'hébergement d'urgence pouvant y demeurer tant qu'une solution durable ne lui a pas été proposée.

Nonobstant ces dispositifs globaux, des mesures spécifiques ont été adoptées pour améliorer l'hébergement et le relogement des femmes victimes de violences, en privilégiant la recherche de leur autonomie.

Une circulaire interministérielle du 4 août 2008 relative à l'hébergement et au logement des femmes victimes de violences a ainsi été adressée à l'ensemble des services déconcentrés concernés, rappelant la nécessité de favoriser localement une meilleure prise en compte de leurs besoins par chacun des acteurs et réseau ministériel, notamment au sein des dispositifs déjà existants.

Par ailleurs, la circulaire interministérielle du 18 juillet 2008 relative à l'expérimentation de l'accueil familial des femmes victimes de violence au sein du couple prévoit un dispositif inspiré de la loi du 10 juillet 1989 sur l'accueil des personnes âgées et handicapées. Elle poursuit, selon des modalités

actualisées, l'expérimentation d'un nouveau mode d'hébergement en famille d'accueil initiée en 2006 dans trois départements (Drôme, Ardèche et Réunion). Elle prévoit un accueil selon différentes modalités dans une famille moyennant rémunération ou indemnisation. 16 projets en cours d'expérimentation, répartis dans 15 départements et portés par différentes structures, ont ainsi bénéficié dès novembre 2008 d'un financement du programme 177.

Le décret du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées précise en outre que les femmes victimes de violences constituent une sous-catégorie de population prioritaire pouvant bénéficier des actions mises en place dans ce cadre.

Des recommandations ont été également faites en 2007 aux bailleurs sociaux et privés pour qu'ils acceptent la levée de la clause de solidarité contenue dans le bail dans le cas où la personne victime de violences quitte son domicile et souhaite donner congé au bailleur.

Des mesures ont été aussi adoptées pour favoriser l'éviction du conjoint violent du domicile conjugal. Enfin, la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion modifie le code de la construction et de l'habitation (article L.441-1 du CCH) pour prendre en compte certaines difficultés rencontrées par les femmes victimes de violences : en ce qui concerne les conditions de ressources pour se voir attribuer un logement locatif social ; les seules ressources à prendre en compte sont désormais celles du requérant au titre de l'avant dernière année précédant celle de la signature du nouveau contrat. Cette disposition s'applique notamment aux personnes mariées liées par un pacte civil de solidarité ou vivant maritalement lorsque l'une d'elle est victime de violences au sein du couple, en ce qui concerne les critères généraux de priorité pour l'attribution des logements ; Les personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires, sans que la circonstance que le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité bénéficie d'un contrat de location au titre du logement occupé par le couple puisse y faire obstacle, figurent désormais parmi les publics prioritaires d'un logement social.

L'amélioration des réponses apportées en matière d'hébergement et de logement des femmes victimes de violences suppose par ailleurs une connaissance des besoins et de l'offre en la matière. Plusieurs travaux ont ainsi été réalisés ou vont être lancés sur ce champ :

- d'une part, la réalisation des diagnostics locaux sur les dispositifs d'hébergement et d'accès au logement, dont une synthèse a été remise en mai 2009, tient compte des besoins des femmes victimes de violences ;
- d'autre part, la prise en compte de la situation des femmes victimes de violences dans le cadre de la prochaine enquête ES 2008/2012 (enquête auprès des établissements et services en faveur des enfants et des adultes en difficulté). Les nouvelles données recensées dans ce cadre seront essentielles pour une meilleure connaissance du parcours des femmes victimes en matière d'hébergement et de logement et de leurs besoins ;
- enfin, les futurs plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (inclus depuis la loi du 25 mars 2009 précitée dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées) tiendront également compte de ce public spécifique; la circulaire d'application relatives aux plans d'action pour le logement de personnes défavorisées, qui est en préparation, précisera que des actions doivent être prévues dans ces plans pour les femmes victimes de violences.

Ces travaux permettront de répondre au mieux aux besoins identifiés.

*Question n° 8 : Veuillez fournir des informations sur les stratégies ou lois existantes aux niveaux national, sous-national ou local qui ont pour but la réduction ou l'élimination de la situation de rue, expliquer les objectifs et délais établis, décrire les méthodes de suivi et fournir des informations sur les résultats octroyés à ce jour.*

**La politique en direction des sans abri** reste à ce jour de la responsabilité de l'Etat. Pour mener cette politique les échelons territoriaux de l'Etat s'appuient essentiellement sur des associations avec lesquelles ils passent des conventions. Néanmoins des partenariats étroits existent au plan local entre les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales, principalement les départements et les communes.

Il échoit aux **départements** une responsabilité en propre : la prise en charge des familles en détresse lorsque le ou les parents sont accompagnés d'enfants de moins de trois ans. La compétence générale des départements en matière de protection de l'enfance leur fait obligation de financer l'hébergement de ces familles. De plus les départements assurent le financement de la prise en charge des impayés de loyer pour les familles en difficulté et l'accompagnement social des personnes qui accèdent à un logement après un séjour dans un centre d'hébergement dans le cadre des « Fonds de solidarité logement (FSL) » décentralisés en 2005.

Par ailleurs de très nombreuses **communes** participent à cette politique parfois en gérant directement des établissements d'hébergement ou des services de jour, parfois en cofinçant des associations. Une commune importante ne peut ignorer l'impact que représente dans la vie de la cité une importante population de personnes sans domicile même si l'état du droit confère à l'Etat le premier rôle.

En revanche **les politiques locales de l'habitat** relèvent des **communes et des communautés de communes**. Cela concerne la politique foncière, la construction du logement, l'attribution des logements sociaux pour laquelle les maires pèsent souvent d'un poids prépondérant. Cette partition des responsabilités ne manque pas d'être problématique : faire sortir des hébergements ou des logements temporaires les personnes qui y sont accueillies, dépend dans une large mesure de la volonté des élus locaux qui ont la maîtrise du développement du logement. Une voie pour surmonter cette difficulté est l'instauration d'un cadre commun de programmation en matière d'hébergement et de logement très social. Dans ce but, la loi votée récemment de "mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions" du 25 mars 2009 prévoit que le cadre de programmation existant à ce jour en matière d'équipements pour les personnes sans domicile (les "Schémas départementaux de l'accueil, hébergement, insertion (SDAHI)") va être fondu dans le cadre plus large des "Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)" codirigé par le Préfet (Etat) et le Président du Conseil général (Département).

Toutefois la concertation peut ne pas s'avérer suffisante pour produire du logement très social à un niveau suffisant. C'est pourquoi en 2001 a été adoptée une loi qui fait obligation aux communes les plus importantes de constituer un parc de logements sociaux au moins égal à 20% des logements dans la commune sous peine de versement de pénalités. L'application de cette loi a produit certains résultats mais encore insuffisants. D'où le vote de la loi du 5 mars 2007 reconnaissant un droit au logement opposable.

### **Au niveau national**

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté lancé en janvier 2013 a donné lieu à une relance de la politique d'hébergement des personnes sans abri et d'accès au logement social, afin de faire face à l'augmentation de la demande et de permettre au plus grand nombre d'accéder à un logement digne et adapté.

Afin de faciliter les parcours d'accès au logement, la mise en place progressive de diagnostics territoriaux « 360° »<sup>2</sup> vise une meilleure articulation entre les dispositifs d'hébergement et de logement.

Aujourd'hui, 13 diagnostics ont été réalisés dans le cadre de la phase expérimentale. Concernant les dispositifs d'hébergement d'urgence, les objectifs d'ouvertures de places en hébergement d'urgence ont été atteints voire dépassés, avec la création ou la pérennisation de :

- 7 000 places d'hébergement,



- 4 000 places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA),
- Et 7 360 places en logement adapté.

Par ailleurs, la production de logements sociaux et très sociaux a continué de progresser (106 414 logements en métropole en 2014), et ce malgré la tenue des élections municipales qui ont eu pour effet de ralentir la dynamique engagée en 2013. La part des logements très sociaux (PLAI) a ainsi progressé en 2013 et en 2014, pour atteindre plus de 25% de la production totale. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 a par ailleurs fixé un objectif de plus grande transparence des processus d'attribution de logements sociaux.

Afin de faciliter l'accès au logement des étudiants, la caution locative étudiante (CLÉ) a été généralisée à la rentrée 2014 à tous les étudiants qui n'ont pas de garant, quels que soient leurs revenus, leur situation familiale, leur nationalité.

Par ailleurs, les dispositifs de prévention des expulsions et de lutte contre l'habitat indigne et contre la précarité énergétique ont été renforcés, avec le lancement le 19 septembre 2013 du « Plan de rénovation énergétique de l'habitat ». Dans ce cadre, l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) a permis d'accompagner la rénovation de plus de 100 000 logements depuis le lancement du programme.

De nombreuses mesures tant sur le volet préventif que pour accompagner les personnes en difficultés ont été engagées sur la période 2013 - 2014. Les efforts doivent toutefois être maintenus et amplifiés. C'est pourquoi au cours de la période 2015 - 2017, le Gouvernement s'engage à poursuivre le suivi exhaustif des mesures annoncées et non encore réalisées sur la période 2013 - 2014, tout en les complétant par plusieurs actions programmées dans une nouvelle feuille de route, en tirant notamment les enseignements du deuxième rapport annuel du Plan.

La feuille de route pour 2015 - 2017 du Plan pluriannuel s'inscrit tout d'abord dans la continuité des cinq grands principes qui ont présidé à son adoption : objectivité, non stigmatisation, participation, juste droit et décloisonnement des politiques sociales.

Comme le souligne le rapport d'évaluation du Plan, le système de protection sociale a joué un rôle d'amortisseur social depuis 2008. Le Gouvernement a notamment procédé à plusieurs revalorisations significatives des minima sociaux et des prestations destinées aux ménages les plus exposés à la pauvreté afin de préserver leur situation, dans une logique de lutte contre les inégalités. Cet effort pour venir en aide aux familles les plus fragiles sera poursuivi jusqu'en 2017.

Le Plan vise à sortir de la **gestion d'urgence dans le domaine de l'hébergement** et mettre en place des **solutions pérennes de logement** :

- généralisation des diagnostics partagés à 360° en 2015 pour mieux connaître l'offre et la demande d'hébergement et de logement ;
- **réduction des propositions de nuitées hôtelières : diminution de 10 000 nuitées hôtelières sur 3 ans**, et création de 13 000 solutions alternatives nouvelles ;
- **+ 150 000 logements sociaux/an** dont 34 000 Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et 5 000 « super-PLAI » ;
- **garantie des loyers pour les salariés**, notamment précaires, et les jeunes.

