**RAPPORTS SUR LA DISCRIMINATION, LA SÉGRÉGATION ET
LE DROIT À UN LOGEMENT ADÉQUAT**

QUESTIONNAIRE

**INFORMATIONS DE BASE**

1. Nom de la personne, de l'organisation, de l'institution, de l'agence ou de l'État : Mouvement ATD Quart Monde France

Type d'entité

☐ Gouvernement national ou ministère/agence du gouvernement fédéral

☐ Organisation intergouvernementale ou agence des Nations unies

☐ Gouvernement local ou régional, agence, représentant ou maire

☐ Association, syndicat de locataires ou coopérative de logement

☐ Réseau d'ONG, organisation faîtière

☐ ONG communautaire

☐ Universités

☐ Fondation

☐ Organisation nationale des droits de l'homme, médiateur

☐ Immobilier, urbanisme ou construction

☐ Investisseur immobilier ou fonds d'investissement

☐ Syndicat

☒ Autre : ONG

2. Catégorisation de votre travail

Veuillez sélectionner une ou plusieurs réponses, selon le cas.

☐Administration publique

☐Plaidoyer

☐Financement

☐Assistance juridique

☐Mise en réseau

☐Politique

☐Recherche

☐Assistance technique

☐Formation

☐N/A

xAutre :

3. Ville/village : Cliquez ici pour entrer le texte.

4. État/Province :

5. Pays (veuillez indiquer votre région ou "international" si le travail de votre organisation couvre plusieurs pays) ; France.

**LA DISCRIMINATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT**

7. Quelles formes spécifiques de discrimination ou d'obstacles de fait ou juridiques à la jouissance égale du droit à un logement convenable les groupes suivants rencontrent-ils dans votre pays (veuillez fournir des preuves à l'aide d'exemples, d'études, de rapports et d'informations statistiques pertinentes) :

* Groupes raciaux, castes, ethnies, groupes religieux/minorités ou autres groupes
* Personnes d'origine africaine ou Roms
* Migrants, étrangers, réfugiés, personnes déplacées
* Femmes, enfants ou personnes âgées
* Les peuples autochtones
* Personnes handicapées
* Personnes LGBTQ
* Personnes à faibles revenus, y compris les personnes vivant dans la pauvreté
* Résidents des quartiers informels ; personnes sans domicile fixe
* Autres groupes sociaux, veuillez préciser

Les réponses à ce questionnaire concerneront premièrement les personnes vivant dans l’extrême pauvreté en France. Selon les chiffres de l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)[[1]](#footnote-1), en France, 2 millions de personnes vivent avec moins de 40% du revenu médian[[2]](#footnote-2), c’est-à-dire en situation d’extrême pauvreté. L’accès au logement et très difficile pour ces personnes, les loyers étant souvent inabordables compte tenu de leurs ressources, y compris dans le parc social pourtant prévu au départ pour elles[[3]](#footnote-3).

Nous évoquerons également la problématique des Gens du voyage, qui pour certains font aussi partie de la première catégorie.

8. La discrimination dans le domaine du logement peut affecter diverses dimensions du droit à un logement adéquat et d'autres droits humains. Pourriez-vous fournir plus de détails concernant les domaines spécifiques dans lesquels la discrimination en matière de logement est vécue ? Vous trouverez ci-dessous des exemples de diverses formes de discrimination qui peuvent être vécues en relation avec différentes dimensions du droit à un logement adéquat :

*Accessibilité*

* la discrimination en matière d'accès à la terre, y compris à l'eau et aux ressources naturelles essentielles à l'habitation ;
* la discrimination en matière de logement à louer ou à acquérir ou d'accès au logement public ou social ;
* l'accès à un logement d'urgence et/ou de transition après une catastrophe, un déplacement lié à un conflit ou en cas de sans-abrisme, de violence familiale ou domestique ;
* l'accessibilité du logement pour les personnes handicapées ou âgées, y compris l'accès au logement pour une vie indépendante ou aux maisons de soins ;
* la collecte de données ou l'obligation de fournir certaines certifications entraînant l'exclusion de certaines personnes de l'accès au logement ;

*Habitabilité*

* la discrimination liée aux conditions de logement, au surpeuplement ou à l'entretien du logement ;
* l'exposition à des risques pour la santé à l'intérieur du logement, notamment le manque de ventilation, de chauffage ou d'isolation, l'exposition au risque d'incendie ou d'effondrement du logement, les matériaux de construction malsains ou tout autre logement malsain couvert par les lignes directrices de l'OMS sur le logement et la santé ;
* l’exposition à d'autres risques qui rendent le logement inhabitable, notamment la violence sexuelle ou sexiste, l'atteinte à la vie privée et à la sécurité physique dans le foyer et le quartier ;
* la discrimination en matière de rénovation de logement ou d'autorisation d'extension de logement ;

*Abordabilité*

* la discrimination en matière d'accès aux prestations publiques liées au logement ;
* l’absence d'égalité d'accès à un logement abordable ;
* la discrimination dans le financement du logement public et privé ;
* la discrimination liée au coût du logement et des services, aux frais liés au logement, aux litiges ou à la fiscalité ;

*Sécurité d’occupation*

* a discrimination en matière de propriété ou d'héritage de logements et de terres et de ressources naturelles connexes, y compris l'eau, notamment sur la base d'une distinction entre les régimes d'occupation formels et informels ;
* a discrimination en matière d'expulsion, de réinstallation et d'indemnisation pour la perte ou la détérioration de logements, de terres ou de moyens de subsistance ;
* le traitement différencié dans l'enregistrement des terres ou des titres, autorisation de construction de logements ;

*Disponibilité des services, du matériel, des installations et des infrastructures*

* la discrimination en matière d'accès au travail, à la scolarité, aux soins de santé ou aux prestations publiques fondée sur l'adresse de résidence ou liée à l'absence d'adresse officielle ;
* les services de transport public et les coûts de transport ;
* la fourniture d'eau, d'assainissement, d'énergie, de collecte des déchets et d'autres services d'utilité publique ; leur qualité ou leur coût, y compris les interruptions ou les coupures de courant, y compris les politiques relatives à la déconnexion des services publiques ;
* les disparités spatiales dans l'accès aux soins de santé, à l'éducation, aux services de garde d'enfants, aux installations culturelles et récréatives ;

*Lieu*

* la discrimination en matière de liberté de choix du lieu de résidence à l'intérieur du pays, dans une région ou un lieu particulier ;
* les discriminations fondées sur le lieu de résidence ou l'adresse, telles que l'exclusion de la convocation à des entretiens d'embauche ou de l'accès au crédit ;
* l'exposition aux risques environnementaux pour la santé, tels que la qualité de l'air extérieur, les inondations, l'exposition à des sols toxiques, le bruit, les risques de glissements de terrain, etc ;
* la qualité de vie et la sécurité physique dans le quartier, y compris les disparités géographiques en matière de maintien de l'ordre et d'application de la loi ;

*Adéquation culturelle*

* la discrimination en ce qui concerne la reconnaissance des logements culturellement adaptés comme logement ainsi que l'égalité d'accès à l'espace public ;
* l'interdiction d'accéder, d'entretenir ou de construire un logement culturellement adéquat ;
* le manque de reconnaissance des formes de résidence mobile.

|  |
| --- |
| Accessibilité :* la discrimination en matière de logement à louer ou à acquérir ou d'accès au logement public ou social
* la collecte de données ou l'obligation de fournir certaines certifications entraînant l'exclusion de certaines personnes de l'accès au logement

En matière d’accès au logement, la politique publique de la France est discriminatoire au regard de la définition de la discrimination telle qu’indiquée à la première page dans « Contexte et objectif des rapports ». En effet, bien que cette politique n’ait pas pour intention de compromettre la jouissance ou l’exercice d’un droit au logement, du droit à la vie familiale et du droit à une vie digne, en pratique, les effets de cette politique compromettent le respect de ces droits pour les personnes vivant dans l’extrême pauvreté.En France, l’accès aux logements sociaux (qui sont construits et entretenus par des organismes fournisseurs d’habitats à loyer modérés (HLM)) est la résultante de trois facteurs* Le contrôle de « l’effort fait par les familles » : pour chaque ménage, il existe un pourcentage de ressources à affecter au logement. L’usage veut que le taux d’effort de 30% soit considéré comme seuil à ne pas dépasser.[[4]](#footnote-4)
* Des loyers qui doivent assurer l’équilibre financier des organismes logeurs : cette politique exclut massivement toutes les personnes qui vivent dans l’extrême pauvreté.
* Un programme de construction de logements très sociaux très insuffisant

La précédente Rapporteuse spéciale de l’ONU sur le droit à logement convenable, Ms. Leilani Farha, a publié son rapport sur l’examen de la France en mars 2020. Ce rapport examine la politique publique française et ses effets dévastateurs. C’est pourquoi elle a demandé au gouvernement de changer sa politique. La Rapporteuse a précisé que le droit international des droits de l'homme, notamment en matière de logement, interdit aux États de prendre des mesures rétrogrades, ce qui signifie que la France ne devrait pas faire marche arrière en ce qui concerne la réalisation du droit au logement. Réduire les dépenses de logement social constitue une mesure rétrograde contraire au droit international des droits de l'homme.Elle a rappelé au Gouvernement qu'il est tenu par le droit international des droits de l'homme de garantir la dignité humaine. Cependant le fait que le gouvernement n’ait pas participé au débat conduit à être pessimiste sur la volonté politique de changer la situation.Habitabilité :* la discrimination liée aux conditions de logement, au surpeuplement ou à l’entretien du logement

Beaucoup de personnes très pauvres et vivant dans l’extrême pauvreté, telle que définie plus haut, subissent des conditions de logement qui ont été qualifiées d’indignes par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies à raison du surpeuplement dans les logements, de l’insuffisance de sanitaires et du manque d’entretien du logement. La Rapporteuse écrit notamment que « Les conditions de logement dans lesquelles vivent les personnes vulnérables et marginalisées en France sont indignes d’une nation attachée de longue date à promouvoir les droits de l’homme et qui occupe actuellement le septième rang des pays les plus riches de la planète »[[5]](#footnote-5). La récente crise sanitaire a mis en lumière les conséquences de l’exiguïté et parfois l’insalubrité des habitations sur l’ensemble des droits fondamentaux : sur la santé, la poursuite de la scolarisation à domicile et la qualité des liens au sein des famillesEn parallèle, il existe des enquêtes de l’INSEE qui confirment cette situation ; malheureusement les enquêtes sont peu fréquentes, espacées et imprécises concernant les personnes vivant dans l’extrême pauvreté[[6]](#footnote-6).Abordabilité :* la discrimination en matière d'accès aux prestations publiques liées au logement

Selon les statistiques du système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) de 2017 seulement 110000 allocataires touchent 40% ou moins du revenu médian. Compte tenu du nombre de personnes vivant avec 40% du revenu médian, (2 millions) cela permet d’affirmer que les familles pour qui le droit à un logement digne n’est pas une réalité est très important.Sécurité d’occupation :* la discrimination en matière d'expulsion, de réinstallation et d'indemnisation pour la perte ou la détérioration de logements, de terres ou de moyens de subsistance

La Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) dans son arrêt Winterstein de 2013[[7]](#footnote-7), a précisé que, pour les personnes vulnérables, il ne pouvait y avoir d’expulsion sans mise en balance entre les droits du propriétaire et les conséquences pour l’occupant d’une éviction de son domicile. En l’espèce, la CEDH a condamné la France qui n’avait pas respecté cette obligation et ordonné le relogement des requérants. Or cette décision n’a pas été exécutée par les pouvoirs publics, pour ceux des requérants qui demandaient un terrain familial leur permettant de continuer à vivre en caravane.Alors que dans la très grande majorité des cas, les pouvoirs publics se conforment aux décisions de la CEDH, le fait de ne pas avoir créé les 6 terrains familiaux nécessaires au relogement pourrait être considéré comme une discrimination en fonction des ressources Disponibilité des services, du matériel, des installations et des infrastructures :Il apparait évident, compte tenu des difficultés rencontrées par les familles vivant dans l’extrême pauvreté à se loger (cf supra), que quand elles accèdent à un logement, elles ont la plupart du temps accès à des habitats situés dans des zones défavorisées qui ne sont pas correctement équipés en termes de services, de matériel, d’installations, de transport, d’accès à l’emploi.Les statistiques portent sur les quartiers prioritaires pour la politique de la ville (QPV) qui doivent faire l’objet d’équipement prioritaires[[8]](#footnote-8). Or une partie significative des personnes vivant dans l’extrême pauvreté n’habitent pas dans ces quartiers mais de façon éclatée, là où il n’y a pas de statistiques sur ces équipements.Lieu :* la qualité de vie et la sécurité physique dans le quartier, y compris les disparités géographiques en matière de maintien de l'ordre et d'application de la loi

C’est la même logique pour les services, installations, infrastructures et matériels[[9]](#footnote-9).Adéquation culturelle :* le manque de reconnaissance des formes de résidence mobile

Les terrains familiaux prévus depuis longtemps pour les Gens du voyage, qui doivent leur permettre de vivre conformément à leurs habitudes culturelles, sont très insuffisants[[10]](#footnote-10). Dès lors, ils sont obligés de se loger soit sur des terrains non prévus à cet effet, ce qui sous-entend le risque d’expulsion, soit sur des aires d’accueil qui sont réservées aux courts séjours, et bien souvent dans des zones de relégation (proches de décharges par exemple), éloignées des services (par exemple une école). |

9. Existe-t-il des lois, politiques ou pratiques particulières en vigueur dans votre pays, région ou ville/communauté qui contribuent à la discrimination ou l'exacerbent en ce qui concerne le droit à un logement adéquat ?

* Les lois, les politiques, les arbitrages budgétaires et les pratiques en matière d’attributions des logements sociaux contribuent à la discrimination. Bien que l’objectif ne soit pas la discrimination, leurs effets entrainent des discriminations pour les plus vulnérables. En matière d’attribution de logements sociaux, procédure complexe partiellement réglementée, plusieurs travaux de recherches révèlent des inégalités de traitement, en apportant des éclairages intéressants sur les processus à l’œuvre lors de la sélection et la hiérarchisation des dossiers. Plus généralement, il ressort des études menées que si un logement est formellement attribué à un demandeur par la commission d’attribution du logement (CAL), la sélection s’opère en réalité en amont lors de la phase de pré-sélection par les services instructeurs des trois candidats présentés en CAL. Au-delà des filtres propres aux caractéristiques de l’offre et de la demande (localisation, typologie du logement, composition et ressources du ménage, etc.) et de la prise en compte de la notion d’« urgence », des critères flous, informels et utilisés de façon aléatoire permettent de trier les dossiers. Il arrive également que les dossiers des ménages prioritaires soient écartés[[11]](#footnote-11).

10. Pouvez-vous expliquer les exemptions prévues par le droit national qui permettent à (certains) fournisseurs de logements publics, privés ou religieux d'accorder un accès préférentiel ou exclusif au logement aux membres d'un groupe particulier, par exemple sur la base de l'appartenance, du contrat de travail, du service public, de l'âge, du handicap, de l'état civil, du sexe, du genre, de la religion, des revenus ou d'autres critères ?

Cliquez ici pour entrer le texte.

11. Au cas où il pourrait y avoir une différence de traitement de certains groupes en matière de logement, veuillez expliquer pourquoi un tel traitement équivaudrait à une discrimination ou s'il pourrait être justifié selon les normes internationales en matière de droits de l'homme - par exemple des mesures positives bénéficiant à un groupe particulier pour surmonter une discrimination ou un désavantage systématique.

* Pour les Gens du voyage, il est légitime qu’il y ait des différences de traitements à raison de leur habitudes culturelles de logement.

**SÉGRÉGATION SPATIALE ET RÉSIDENTIELLE**

12. Quelles formes de ségrégation spatiale fondée sur la race, la caste, l'ethnicité, la religion, la nationalité, le statut migratoire, l'héritage, le statut économique, le revenu ou d'autres motifs sociaux peut-on observer dans les contextes urbains et urbains-ruraux de votre pays ?

Cliquez ici pour entrer le texte.

13. Quels sont les impacts de ces formes de ségrégation spatiale et résidentielle sur les communautés touchées ? Veuillez indiquer des indicateurs tels que les taux de pauvreté, de non-emploi et de sous-emploi ; les taux de prévalence de la malnutrition ; les disparités dans l'accès aux services et aux installations (comme l'accès à la scolarité, aux soins de santé ou à d'autres prestations publiques) ; les disparités dans l'accès aux infrastructures (absence et/ou mauvaise qualité de l'approvisionnement en eau, des installations sanitaires, des transports, de l'énergie, de la collecte des déchets et d'autres services publics) ; les taux d'exposition aux risques sanitaires environnementaux (mauvaise qualité de l'air, inondations, exposition à des sols toxiques, etc.)

* Malheureusement, les conditions de logement pour les personnes vivants dans l’extrême pauvreté en France sont tellement indignes, comme l’a affirmé la Rapporteuse spéciale en mars 2020, que la réponse à cette question est évidente.

L’un des principaux impacts de ces formes de ségrégation spatiale et résidentielle pour les personnes vulnérables concerne leur droit au respect de leur vie familiale. En effet, les mauvaises conditions de logement ont des conséquences directes ou indirectes pour les enfants, par exemple en cas de surpeuplement dans un logement, l’enfant n’aura pas la place de faire ses devoirs, n’aura pas un espace de repos adéquat pour lui. Le juge des enfants prononce beaucoup de placements d’enfant[[12]](#footnote-12) vivant dans l’extrême pauvreté[[13]](#footnote-13). Cependant la CEDH a développé le concept « d’aide appropriée » qui doit être apportée aux familles fragilisées qui doivent être assistées en fonction de leurs difficultés (logement, accès aux soins, aide à la gestion des ressources…). Dès lors, les conditions matérielles d’une famille ne devraient pas à elles seules impliquer que l’enfant soit placé. Néanmoins la pratique démontre que les services sociaux responsables de la protection de l’enfance interviennent soit très tard, soit pas du tout pour aider les familles. Il y a donc un véritable manque d’aide pour ces familles vulnérables, et cela a notamment été pointé du doigt par la CNCDH dans deux avis du 19 novembre 2019 et du 26 mai 2020. Dans son avis de 2019, la CNCDH avait notamment indiqué que « Les difficultés provoquées par l’exiguïté ou l’insalubrité, voire l’absence de logement, ne devraient pas conduire, à elles seules, à la séparation des enfants de leur famille »[[14]](#footnote-14). Ainsi il est nécessaire de tenir compte du lien entre le droit à un logement convenable et le droit au respect de la vie familiale qui sont particulièrement liés pour les personnes vivant dans l’extrême pauvreté[[15]](#footnote-15).

14. Des lois, politiques ou pratiques historiques ou actuelles dans votre pays, région ou ville/communauté, ont-elles causé ou exacerbé la ségrégation ?

Cliquez ici pour entrer le texte.

15. Selon vous, quels sont les principaux *facteurs* (actuels ou historiques) de la ségrégation résidentielle dans les contextes urbains et urbains-ruraux de votre pays ?

* Le principal facteur de cette ségrégation vient du fait qu’il y a une absence totale de volonté politique pour mettre en place une politique de logement pour les personnes les plus pauvres. Les débats politiques ne portent pas sérieusement sur cette question[[16]](#footnote-16).

16. Existe-t-il dans votre pays des exemples où le regroupement spatial et résidentiel a été le résultat d'un choix volontaire de résidence par les membres de groupes particuliers ?

Cliquez ici pour entrer le texte.

17. La préservation de l'identité culturelle, le droit à l'autodétermination des peuples autochtones et la protection des droits des minorités sont des exemples de motifs pour lesquels des groupes peuvent choisir de vivre séparément. Pouvez-vous commenter la façon dont ces formes de séparation spatiale/territoriale sont mises en évidence dans votre pays, si ces communautés sont victimes de discrimination et subissent les conséquences négatives de la ségrégation spatiale telles que les disparités dans l'accès aux services, aux infrastructures, aux conditions de vie, etc. ?

Cliquez ici pour entrer le texte.

18. Selon vous, certaines formes de sépération spatiale observées sont-elles compatibles avec le droit des droits de l'homme et, si oui, pourquoi ? (par exemple pour protéger les minorités ou pour respecter la liberté de choix des individus de décider avec qui ils veulent vivre).

Cliquez ici pour entrer le texte.

19. Existe-t-il des lois ou des politiques obligeant certaines personnes (et leurs familles) à vivre dans un logement particulier qui leur est fourni ou dans une zone géographique particulière (par exemple, demandeurs d'asile, migrants, personnes déplacées, réfugiés, minorités ethniques, religieuses, linguistiques ou autres, peuples autochtones, personnes handicapées, personnel de la fonction publique et militaires) ?

Cliquez ici pour entrer le texte.

20. Selon vous, quels sont les principaux *obstacles* à la réduction de la ségrégation spatiale et résidentielle ?

* La France a ratifié de nombreux traités, conventions et pactes internationaux qui la forcent à progresser sur l’accès au logement des plus pauvres. Les différents rapports de l’ONU (examen période universel, rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable notamment) mettent en exergue d’importantes insuffisances. Il conviendrait que le travail au niveau international soit véritablement pris en compte par les pouvoirs exécutif et législatif pour que la politique publique soit sérieusement revue.

Le second obstacle tient au fait que le logement de familles dans des conditions indignes est largement invisible de nos concitoyens, contrairement à la situation des « personnes de la rue » : l’extrême pauvreté ne se trouve pas au cœur des grandes villes. Ainsi ce problème reste majoritairement inconnu de nombreux décideurs, qui, en tous cas, n’en parlent pas.

**DES MESURES ET DES BONNES PRATIQUES POUR LUTTER CONTRE LA DISCRIMINATION ET RÉDUIRE LA SÉGRÉGATION**

21. Quelles lois, politiques ou mesures existent au niveau national ou local pour prévenir ou interdire la discrimination en matière de droit à un logement adéquat ?

Cliquez ici pour entrer le texte.

22. Votre gouvernement national, régional ou local, a-t-il adopté des mesures positives, telles que des mesures d'action positive, pour réduire la discrimination, la ségrégation ou l'inégalité structurelle en matière de logement ? Dans quelle mesure ces initiatives ont-elles réussi à lutter contre la discrimination et la ségrégation en matière de logement ?

La politique menée en France dans cette matière est totalement insuffisante. La loi du 13 décembre 2000 dite SRU (solidarité et renouvellement urbain) qui devrait palier à cette ségrégation n’est pas appliqué partout et le législateur a prévu la possibilité que des communes s’exonèrent de cette obligation en payant une amende. Les outils offerts par la loi pour faire respecter la loi SRU dans les communes récalcitrantes sont peu utilisés par les préfets.

23. Des lois, politiques ou mesures particulières ont-elles été mises en œuvre pour limiter ou réduire la ségrégation résidentielle ? Dans quelle mesure ces politiques ont-elles soulevé des préoccupations en matière de droits humains ?

Cliquez ici pour entrer le texte.

24. Quel est le rôle des médias, ainsi que des autres organisations non gouvernementales, des institutions religieuses et gouvernementales, dans la promotion d'un climat qui réduit ou exacerbe la discrimination en matière de logement et la ségrégation résidentielle ?

Cliquez ici pour entrer le texte.

25. Quels mécanismes institutionnels existent pour signaler, réparer et suivre les cas de discrimination ou de ségrégation en rapport avec le droit à un logement adéquat et quelle est leur efficacité pour lutter contre la discrimination ?

Cliquez ici pour entrer le texte.

26. Selon vous, quels sont les principaux obstacles à la recherche d'une justice pour discrimination/ségrégation en matière de droit à un logement adéquat ?

* Des obstacles ont été mentionnés à la question n°20. On peut y ajouter le fait que le financement des organismes HLM parait totalement insuffisant pour la mission consistant à rendre le droit au logement effectif pour les personnes vivant dans l’extrême pauvreté[[17]](#footnote-17).

Il peut être utile ici, pour illustrer concrètement les obstacles, de se référer aux analyses et conclusions du rapport inter-associatif du 10 juin 2020 concernant les difficultés d’accès au parc social des ménages à faibles ressources[[18]](#footnote-18). Ce rapport présente les 15 propositions faites par un collectif de 6 associations dont ATD Quart Monde, à l’issue d’un travail de recherche, mené depuis un an, avec le soutien d’universitaires et d’économistes spécialistes du logement.

Il associe analyses statistiques, entretiens avec des acteurs, analyses de cas et remontées d’expériences associatives, et prouve, chiffres à l’appui, que la réalité des situations des familles pauvres est en contradiction flagrante avec la mise en œuvre du droit au logement.

Au niveau national, parmi les demandeurs d’HLM, les chances pour un ménage d’obtenir un logement social sont d’autant plus faibles que ses ressources sont basses.

Plus grave : dans les zones tendues, des dizaines de milliers de ménages dépourvus de logements ou mal logés restent en attente par manque de logements sociaux financièrement accessibles.

Un ménage pauvre sur deux se voit contraint de subir la loi du parc privé avec des taux d’effort insoutenables qui viennent fréquemment s’ajouter à des conditions de logement indignes.

Les tentatives des pouvoirs publics pour combattre cette situation, et assurer l’accès des plus démunis au logement social, qu’elles soient contraignantes (obligation – non respectée – d’attribuer 25 % des logements aux plus pauvres en dehors des quartiers de la politique de la ville,) ou incitatrices (autorisation – non utilisée – de modifier les loyers) restent sans effet notable.

**Pourquoi les demandeurs les plus pauvres ont-ils moins accès au logement social que les autres ?**

Si la réglementation n’exige aucun minimum de ressources, les commissions d’attribution évaluent la capacité du demandeur à supporter le coût de son logement. Or ce coût n’a cessé d’augmenter : loyers des logements sociaux en hausse constante depuis 1977 à cause de la hausse des prix du foncier et de la construction, et de la baisse des aides à la pierre ; baisse régulière des aides personnelles ; hausse des charges.

En parallèle, la précarité croissante des familles candidates au logement social conduit à une réduction des ressources stables « présentables » au bailleur. Numérateur en hausse, dénominateur en baisse : le « taux d’effort » du candidat dépasse de plus en plus souvent le seuil de 25 ou 30 %, synonyme d’exclusion. Cette exigence est présente, de manière implicite ou explicite, à toutes les étapes d’une procédure d’attribution des logements sociaux marquée par la complexité et la multiplicité des intervenants. Les représentants de l’État eux-mêmes, pourtant en capacité d’exiger le relogement des ménages prioritaires, mais sensibles à l’exigence des bailleurs, renoncent à exercer leurs prérogatives.

Il convient que l’État manifeste clairement sa volonté de mettre fin au sans-abrisme et au mal-logement en respectant la loi sur le droit au logement opposable du 5 mars 2007 (DALO). Ceci doit le conduire à s’interroger, avec les bailleurs sociaux et les associations, sur les moyens de lever les blocages que rencontrent les ménages pauvres pour accéder au logement social.

**Que faut-il faire ? 15 propositions pour l’accès au parc HLM des ménages à faibles ressources**

Les obstacles à l’accès au parc social des demandeurs les plus pauvres sont multiformes : pénurie de logements sociaux, loyers HLM trop élevés, attributions mal ciblées, défaut d’accompagnement, solvabilisation insuffisante par les aides publiques, méconnaissance de leurs obligations par les différents acteurs… à commencer par les préfets. Les 15 propositions présentées par le collectif touchent donc à différents leviers, rassemblés en trois catégories : loyers et charges / parc social accessible / accès au Droit au logement.

**Des solutions pour réduire l’écart entre des loyers trop chers et des revenus trop bas**

Il peut s’agir de rétablir le pouvoir solvabilisateur des aides personnalisées au logement (APL), en revenant sur les différentes coupes qui l’ont rogné depuis vingt ans et en aidant mieux les locataires en difficulté à payer leurs charges. Ce choix de redistribution impliquerait de mobiliser les milliards d’euros d’APL que les différentes coupes budgétaires successives ont retirés aux locataires à bas revenus. Il est aussi possible de cibler précisément les demandeurs HLM à bas revenus en grande difficulté, à travers des baisses de quittance ciblées sur les personnes les plus exclues, en particulier sans-domicile, pour réaliser les objectifs du Logement d’abord.

La meilleure adéquation entre les ressources des locataires et leur reste-à-payer, peut passer par une plus forte modulation des APL et des suppléments de loyer de solidarité (SLS) pour les locataires plus aisés. Elle peut aussi nécessiter d’apporter globalement plus de souplesse dans la politique des loyers, en expérimentant la « nouvelle politique des loyers », le « loyer unique » ou l’évolution des loyers selon les ressources.

Ces différentes propositions visent en quelque sorte à retrouver les niveaux de loyer et d’aides qui ont pu exister par le passé, avant que la diminution des aides à la pierre puis des aides à la personne aboutisse à augmenter le taux d’effort des ménages à bas revenus en HLM, jusqu’à parfois leur barrer l’accès au parc. Toutefois, il ne suffit pas d’avoir des bas niveaux de quittance pour que les plus pauvres accèdent au parc social. Encore faut-il que les logements existent en nombre suffisant et qu’ils soient attribués aux ménages les plus en difficulté.

**Un parc social accessible : face à la pénurie, il est donc indispensable de renforcer les moyens de produire du logement très social.**

Des aides à la pierre accrues pourraient permettre aux bailleurs sociaux de produire 60 000 logements très sociaux, dits PLAI (prêt locatif aidé d’intégration), sous les plafonds de loyer pris en charge par les APL, permettant l’accès des ménages les plus pauvres, en particulier dans les agglomérations tendues. Des outils de mobilisation du foncier doivent aussi être confiés aux élus locaux (dissociation foncier-bâti, secteurs de mixité sociale, droit de préemption renforcé, recettes accrues issues d’une hausse de la fiscalité foncière des logements et quartiers aisés) pour leur permettre d’aider les bailleurs sociaux à accroître leur nombre d’opérations dont les loyers d’équilibre ne soient pas grevés par le coût du foncier.

Ces moyens doivent s’accompagner d’obligations accrues en renforçant et pérennisant la loi SRU, pour que les logements très sociaux qui font défaut soient produits en priorité dans les communes et les arrondissements qui traditionnellement sont réticents à les accueillir. En complément au parc social, un plan de mobilisation du parc privé à vocation sociale doit être doté de moyens nouveaux pour développer ce gisement sous-utilisé. Ces pistes permettraient de mieux faire respecter le droit au logement des plus pauvres sans priver les classes moyennes de l’accès au logement social et sans accroître les tendances à la ségrégation territoriale.

**Pour un réel accès au droit au logement, il faut enfin lever les freins à l’attribution de logements sociaux aux plus défavorisés**

Tout d’abord, la loi DALO doit être enfin mieux appliquée, en responsabilisant davantage les préfets et en versant directement les astreintes au demandeur lésé. Les grilles de cotation de la demande HLM doivent aussi intégrer le critère des faibles revenus. Le quota de 25 % d’attributions de logements sociaux hors-quartiers prioritaires pour la politique de la ville (QPV) aux ménages les plus pauvres doit s’appliquer strictement, à chaque réservataire concerné, sous peine de sanctions. Les ménages enfin doivent être davantage informés et accompagnés dans leurs démarches de demande HLM ou de recours DALO, qui pourraient être simplifiées, tandis que les agents doivent bénéficier de formations pour faciliter l’exercice du droit au logement des personnes les plus défavorisées.

**Tous ces leviers sont réalistes. Certains existent parfois à certains endroits ou ont existé par le passé et relèvent d’un choix politique mais ne présentent pas de complexité technique ou juridique. D’autres appellent des expérimentations et des débats entre les acteurs concernés avant d’être généralisés. Tous seraient des marqueurs forts de la volonté de la communauté du logement de faire aux ménages les plus pauvres toute la place qu’ils méritent au sein du parc HLM, pour que le droit au logement de chacun soit enfin respecté.**

27. Pouvez-vous préciser comment les personnes et les groupes victimes de discrimination structurelle ou de ségrégation peuvent déposer des plaintes auprès d'organes administratifs, non judiciaires ou judiciaires pour obtenir réparation contre la discrimination en matière de logement ? Veuillez nous faire part de toutes les affaires importantes qui ont été tranchées par vos tribunaux ou d'autres organismes à cet égard.

* En France, les recours judiciaires prévus par la loi pénale supposent une intention de compromettre la reconnaissance, la jouissance et l’exercice dans l’égalité des droits humains. Or, la situation qui a été décrit dans ce questionnaire relève peut-être d’une intention politique mais ce n’est pas cette intention qui doit être prouvée devant un juge dans un procès pénal.

Par ailleurs, la France a mis en place des procédures sur le droit au logement opposable qui auraient dû permettre aux personnes en situation de précarité d’être relogées. Cependant, compte tenu de la très grande insuffisance de logements sociaux, ce droit au logement opposable est dépourvu d’effet pratique pour de nombreuses personnes vulnérables. En ce sens, la Fondation Abbé Pierre fournit chaque année des statistiques très préoccupantes sur ce sujet[[19]](#footnote-19).

Enfin, l’imbrication entre l’absence de volonté politique, l’insuffisance des budgets, et les dysfonctionnements des services publics qui accompagnent les familles est trop profonde pour pouvoir faire apparaître des pistes de recours vraiment opérationnelles, dans les délais utiles, pour les personnes vulnérables.

**DES DONNÉES SUR LA DISCRIMINATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT ET LA SÉGRÉGATION SPATIALE ET RÉSIDENTIELLE**

28. Des données sur les disparités de logement, la discrimination en matière de logement et la ségrégation spatiale sont-elles collectées et rendues publiques ? Si oui, où peut-on y avoir accès ? Existe-t-il des obstacles pratiques ou juridiques à la collecte et au partage de telles informations dans votre pays ?

* Il existe des données sur les disparités des logements et la discrimination en matière de logement en France. La Fondation Abbé Pierre fournit chaque année des études très poussées sur les statistiques du logement. À côté il existe des études de l’INSEE qui vont dans le même sens que la Fondation Abbé Pierre ; malheureusement ces études sont trop espacées et trop imprécises concernant les personnes vivant dans l’extrême pauvreté, c’est-à-dire les 2 millions de personnes vivant avec 40% du revenu médian.

29. Pouvez-vous nous faire part d'études ou d'enquêtes menées par les autorités locales, régionales ou nationales ou par d'autres institutions pour mieux comprendre les disparités en matière de logement, la discrimination et la ségrégation spatiale et la manière d'y remédier (par exemple, titre et lien, ou bien veuillez soumettre un document).

* Une étude a été menée par un collectif inter-associatif dont fait partie ATD Quart Monde pour mesurer les difficultés d’accès au parc social pour les familles ayant de faibles ressources.[[20]](#footnote-20) De plus, une enquête est prévue entre la CNCDH et le Ministère de la Justice qui projettent d’évaluer l’impact du logement indigne sur le placement des enfants.

30. Pouvez-vous fournir des informations et des statistiques relatives aux plaintes pour discrimination en matière de logement, à la manière dont elles ont été instruites et réglées, ainsi que des informations sur les affaires dans lesquelles des acteurs privés ou publics ont été contraints avec succès de mettre fin à cette discrimination ou ont été condamnés à une amende ou à une sanction pour non-respect de règles ?

* Compte tenu des éléments fournit plus haut, notamment à la question n°27, nous n’avons malheureusement pas d’exemple à vous transmettre sur des sanctions prises par une institution française à l’égard de responsable de discrimination. Cependant, ainsi qu’indiqué supra, la France a été condamnée par la CEDH le 17 octobre 2013, au regard de l’article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme, qui protège le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile. La CEDH a précisé que, pour les personnes vulnérables, il ne pouvait y avoir d’expulsion sans mise en balance entre les droits du propriétaire et les conséquences pour l’occupant d’une éviction de son domicile. En l’espèce, la CEDH a condamné la France qui n’avait pas respecté cette obligation et ordonné le relogement des requérants.
1. INSEE [en ligne]), « Le tableau de bord de la pauvreté en France 2020 » (consulté le 26 avril 2021, https://www.inegalites.fr/Le-tableau-de-bord-de-la-pauvrete-en-France-2020?id\_theme=15) [↑](#footnote-ref-1)
2. Le revenu médian est, pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, de 3644 euros par mois. [↑](#footnote-ref-2)
3. Voir en ce sens le Rapport inter-associatif sur les difficultés d’accès au parc social des ménages à faibles ressources, 10 juin 2020 [↑](#footnote-ref-3)
4. ATD Quart Monde, « Permettre l’accès de tous au logement pour tous : combattre les mécanismes d’exclusion du logement pour insuffisance de ressources » (en ligne https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2013/08/HH\_-\_note.pdf) [↑](#footnote-ref-4)
5. Rapport de la 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/HRC/43/43/Add.2, § 90 (en ligne https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/222/35/PDF/G2022235.pdf?OpenElement) [↑](#footnote-ref-5)
6. Néanmoins, la Fondation Abbé Pierre produit un rapport annuel qui confirme les rapports de l’INSEE [↑](#footnote-ref-6)
7. CEDH, *Affaire Winterstein c. France*, Requête n°27013/07, 17 octobre 2013 [↑](#footnote-ref-7)
8. Synthèse de l’étude économique de OCDE sur la France, Septembre 2017, pp. 15 et 50 (<https://www.oecd.org/fr/economie/etudes/France-2017-OCDE-etudes-economique-synthese.pdf>)

Voir en ce sens l’étude de l’INSEE publiée en janvier 2020, Figure 2 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4296737#consulter> [↑](#footnote-ref-8)
9. Voir en ce sens le rapport de l’Observatoire national de la politique de la ville de 2019 « bien vivre dans les quartiers prioritaires » (<http://www.onpv.fr/uploads/media_items/anct-onpv-rapport2019.original.pdf>) [↑](#footnote-ref-9)
10. Voir en ce sens la question de M. Bastien Lachaud (La France insoumise - Seine-Saint-Denis) concernant l’accueil des gens du voyage dans les communes françaises (<https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-14792QE.htm>). [↑](#footnote-ref-10)
11. Rapport inter-associatif sur les difficultés d’accès au parc social des ménages à faibles ressources, Juin 2020, pp. 104 et suivantes (<https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2020/06/2020-RAPPORT-ACCES-AU-LOGEMENT-SOCIAL.pdf>) [↑](#footnote-ref-11)
12. Au 31 décembre 2018, le nombre de mineurs bénéficiant d’au moins une prestation ou mesure relevant du dispositif de protection de l’enfance est estimé à 306 800 sur la France entière (hors Mayotte), ce qui représente un taux de 21 ‰ des mineurs (ONPE, « Les connaissances pour agir en protection de l’enfance : de leur production à leur approbation, Mai 2020, p. 24 <https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/14e_ragp_complet.pdf>)

De plus, l’Inspection Générale des Affaires Sociales a pointé le grand décalage entre la réalité des interventions à domicile - peu outillées, peu diversifiées, souvent laissées aux appréciations individuelles des intervenants - et les ambitions. E ce sens, entre 7 et 10% des budgets alloués à l’aide sociale à l’enfance sont affectés à l’aide aux familles, le reste étant utilisé pour les mesures de placement (Rapport de l’IGAS relatif aux interventions de protection de l’enfance à domicile, 26 décembre 2019, p. 6 (<https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-036R.pdf>) [↑](#footnote-ref-12)
13. « Bien que les études chiffrées fassent défaut, de nombreux professionnels évoquent l’existence d’un lien entre pauvreté des familles et placement de leurs enfants. » (CNCDH, Avis relatif au « droit au respect de la vie privée et familiale et les placements d’enfants en France », 27 juin 2013, point 10, p. 4 (<https://www.cncdh.fr/sites/default/files/13.06.27_avis_sur_le_droit_de_vivre_en_famille_et_les_placements_denfants_en_france_1.pdf>) [↑](#footnote-ref-13)
14. CNCDH, Avis relatif au « respect de la vie privée et familiale en protection de l’enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance », 26 mai 2020, p. 21 (<https://www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_2020_-_9_-_avis_protection_de_lenfance.pdf>) [↑](#footnote-ref-14)
15. « Il existe un important écart entre les candidats selon leur lieu de résidence. Les candidats venant de villes défavorisées n'ont que 7,3% de chances d'accéder à un emploi, alors que pour les candidats des villes favorisées, elles s’élèvent à 11,8% » Étude d’ATD Quart Monde, “Discrimination et pauvreté”, octobre 2013, p. 29 (<https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2014/08/DiscrimnationPauvrete_LivreBlanc.pdf>) [↑](#footnote-ref-15)
16. Voir en ce sens ATD Quart Monde, « En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté », Éditions Quart Monde, 2019 qui note des fausses idées telles que « les pauvres sont paresseux », « si ces personnes sont pauvres, c’est de leur faute », elles « incapables d’élever leurs enfants ou de gérer un budget », elles « ne chercheraient pas de travail », « profiteraient du système » et ne « vivraient pas trop mal au RSA » [↑](#footnote-ref-16)
17. Synthèse de l’étude économique de OCDE sur la France, Septembre 2017, p. 57 (supra note 9) [↑](#footnote-ref-17)
18. Rapport inter-associatif sur les difficultés d’accès au parc social des ménages à faibles ressources (supra note 13) [↑](#footnote-ref-18)
19. Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, « L’état du mal-logement en France », 2021, pp. 243-245 (<https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/reml2021_rapport_sur_letat_du_mallogement-web.pdf>) [↑](#footnote-ref-19)
20. Rapport inter-associatif sur les difficultés d’accès au parc social des ménages à faibles ressources (supra note 13) [↑](#footnote-ref-20)