



9^e REGARD SUR LE MAL-LOGEMENT EN EUROPE

2024

Fondation Abbé Pierre - FEANTSA



Sans domicile en Europe : état des lieux

Une question à l'agenda politique

« Le sans-abrisme reste un problème dans de nombreux États membres, tout comme les défis liés à l'accessibilité et à l'abordabilité du logement, en particulier dans les zones urbaines, à la pauvreté énergétique et au coût élevé de la vie qui affectent un large éventail de personnes, surtout celles à faible revenu, ce qui nécessite des stratégies intégrées et des mesures de suivi. En tenant compte des compétences nationales, une action continue est justifiée en matière de logement social accessible, efficace, écologique et abordable afin de répondre aux besoins de tous, d'éradiquer le sans-abrisme et de promouvoir l'approche *Housing First*. »¹

Déclaration de La Hulpe sur l'avenir de l'Europe sociale, 16 avril 2024

Depuis la déclaration de Lisbonne et le lancement de la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme (EPOCH) en mars 2021², la question de l'exclusion du logement à l'échelle de l'Union semble avoir graduellement gagné en légitimité politique. La déclaration de La Hulpe, ratifiée le 16 avril 2024 par le Parlement, la Commission, la majorité des États membres, les principaux syndicats et plusieurs représentants de la société civile, compte parmi les derniers événements en date symbolisant cette percée : le texte insiste notamment sur l'importance de maintenir le sujet à l'agenda et de soutenir les programmes nationaux qui s'attaquent frontalement à la problématique. Il entérine également le rôle central de la Plateforme en appelant à un renforcement de ses moyens. À l'image de l'Union européenne dans le domaine social, cette dernière ne dispose pas de leviers juridiques contraignants, mais ce mandat politique solide autorise à penser qu'elle pourra, en valorisant les mesures efficaces prises localement, encourager d'autres acteurs à s'investir davantage. Il faut espérer que de ces initiatives dispersées faisant tâche d'huile, émergera progressivement un véritable changement de paradigme.

Recueil statistique sur l'exclusion du logement

Vers une meilleure prise en compte

Plusieurs progrès notables sont à saluer sur le plan de l'évaluation quantitative du sans-abrisme et du mal-logement en Europe. Tout d'abord, un certain nombre de dénombrements nationaux et régionaux ont été systématisés et perfectionnés en 2023 et 2024. Pour la deuxième année consécutive en **Allemagne**, l'Office fédéral de la statistique a conduit un recensement particulièrement exhaustif des personnes séjournant dans les centres d'hébergement³. En **Autriche**, partant d'une étude visant à amender le système de collecte⁴, les données administratives permettant de chiffrer le sans-abrisme ont été révisées et complétées. Appuyée par les administrations flamande et wallonne, la Fondation Roi Baudouin a présenté deux extrapolations régionales⁵ calculées à partir des résultats des dénombrements menés en **Belgique**. Enfin aux **Pays-Bas**, parallèlement à l'estimation statistique nationale, deux enquêtes locales basées sur une méthodologie

¹ Belgian presidency of the Council of the EU (2024/04/16) – « EU, Social Partners and Civil Society Renew Their Commitment to a Social Europe », URL : <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/eu-social-partners-and-civil-society-renew-their-commitment-to-a-social-europe/>.

² Portuguese presidency of the Council of the EU (2021/06/21) – « Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness », URL : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24120&langId=en>.

³ Statistisches Bundesamt (2022/07/14) – « Pressemitteilung : Ende Januar 2022 rund 178 000 untergebrachte wohnungslose Personen in Deutschland », URL : https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22_299_229.html.

⁴ Dlabaja C., Musil R. & Schnell P. (2024) – *Machbarkeitsstudie : Datenbasis zu Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekärem Wohnen*, Wien : Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, URL : <https://www.oeaw.ac.at/isr/wohnen-und-urbane-oekonomie/datenbasis-obdachlosigkeit-wohnungslosigkeit>.

⁵ Fondation Roi Baudouin (2024) – « Dénombrement du sans-abrisme et de l'absence de chez-soi. Rapport global 2023 », URL : <https://kbs-frb.be/fr/denombrement-du-sans-abrisme-de-labsence-de-chez-soi-rapport-global-2023>.

éprouvée⁶ ont permis d’appréhender les caractéristiques d’une partie de la population privée de « chez-soi ». L’ensemble de ces améliorations témoignent non seulement d’une volonté croissante de mieux prendre en compte la problématique, mais également du processus d’harmonisation méthodologique en cours au niveau européen, toutes ces études se référant explicitement aux catégories de la typologie ETHOS Light⁷ proposée par la FEANTSA.

Au nombre des avancées dans le domaine, il faut également mentionner la multiplication des initiatives qui s’emploient à cartographier le phénomène à l’échelon des villes. L’enquête pilotée en **Espagne** par la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales (Direction Générale de la Diversité Familiale et des Services Sociaux) et mise en œuvre par le SIIS (Servicio de Información e Investigación Social) dans 27 villes en est un bon exemple⁸. À l’occasion de ce projet d’envergure, la taille et la composition de la population sans domicile ont été évaluées, au cours d’une nuit donnée, dans des communes aux situations et aux dimensions variées, en tenant compte à la fois des personnes à la rue et de celles prises en charge dans les centres d’hébergement⁹. Durant les comptages nocturnes qui ont rassemblé pas moins de 2.251 bénévoles, deux personnes rencontrées sur cinq ont été soumises à des questionnaires visant à collecter des informations sur leur profil et leur trajectoire. Il ressort notamment du dépouillement de ces questionnaires que les principales causes à l’origine de la perte ou de l’exclusion du logement des personnes interrogées sont structurelles : la situation administrative (38%) et le manque de ressources économiques (30%). L’analyse des données montre également qu’une partie importante des enquêté·e·s sont sans domicile depuis plus de deux ans (45%).

L’idée selon laquelle la mesure statistique du sans-abrisme contribue à éclairer l’intervention politique semble faire son chemin, y compris auprès des institutions européennes. En parrainant le *European Homelessness Counts project*, la Commission emboîte en tout cas le pas des chercheur·euse·s qui plaident de longue date pour une évaluation des enjeux à l’échelle de l’Union. L’ambition est de taille puisque l’objectif est de coordonner une série de comptages dans plusieurs villes européennes en utilisant les catégories ETHOS Light comme base commune. S’inscrivant dans la perspective d’une rationalisation des approches qui s’efforcent de cerner le nombre et les profils des personnes sans domicile, le projet entend à la fois proposer un terrain d’entente concernant la façon dont l’exclusion du logement peut être définie et encourager la convergence des techniques de collecte de données – une standardisation méthodologique qui permettrait en particulier d’établir des comparaisons significatives. Le *European Homelessness Counts project* prévoit la participation de 15 villes au cours de la première année¹⁰. En fonction du déroulement de cette phase initiale et selon l’intérêt suscité par la dynamique, des dénombrements pourraient être répétés l’année suivante : aux 15 premières villes enrôlées qui réitéreraient le comptage s’associeraient éventuellement 20 nouvelles villes.

Deux autres sources de données permettront potentiellement de broser un état des lieux plus détaillé. D’une part, le module *ad hoc* sur les conditions de travail et de logement de l’enquête EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*)¹¹ conduite par Eurostat en 2023 fournira des renseignements quant à la prévalence du sans-abrisme dans la population européenne : les tableaux statistiques disponibles

⁶ Hogeschool Utrecht & Kansfonds (2023) – « Iedereen telt mee : ETHOS telling van dak- en thuisloosheid in regio Noordoost-Brabant », URL : <https://www.hu.nl/onderzoek/publicaties/publieksrapportage-resultaten-eerste-ethostelling-van-daken-thuisloosheid-in-regio-noordoostbra>.

⁷ FEANTSA (2007) – « ETHOS Light - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion », URL : <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf>.

⁸ SIIS (2024) – *Proyecto piloto de recuentos nocturnos de personas sin hogar en España 2023 : Principales resultados y aprendizajes de los recuentos nocturnos llevados cabo en 27 ciudades*, San Sebastián : Ministerio de Derechos Sociales / SIIS Centro de Documentación y Estudios.

⁹ Voir l’infographie dans ce présent chapitre pour un aperçu des résultats.

¹⁰ Les 15 villes participantes lors de la première phase sont : Bochum, Budapest, Catane, Cork, Charleroi, Dublin, Košice, Leyde, Ljubljana, Lyon, Milan, Münster, Namur, Nimègue et Porto.

¹¹ Eurostat (2023) – « EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) », URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/overview>.

courant 2024 intégreront en particulier une variable permettant d'estimer la proportion de personnes ayant été sans domicile au cours de l'année écoulée. D'autre part, les résultats complets du recensement de la population et du parc de logements mené dans chacun des États membres en 2021¹², livreront des informations précieuses sur le nombre, la répartition géographique et le profil des personnes identifiées comme sans-abri ou vivant dans des habitations non conventionnelles – outre l'opportunité de mettre en perspective les différentes réalités nationales et régionales, ces résultats devraient *a priori* donner quelques indications sur les particularités sociodémographiques de la population exclue du logement. Les chiffres issus de ces deux grandes enquêtes statistiques pourront difficilement être croisés avec les données déjà existantes, mais ils offriront à l'évidence de nouveaux angles d'approche pour étudier le phénomène.

Inventaire des données disponibles

Les données statistiques nationales demeurent pour le moment insuffisantes pour jauger objectivement de la population privée de « chez soi » en Europe. Par ailleurs, malgré les efforts importants fait en ce sens, le manque d'homogénéité des méthodes et des procédés employés pour dénombrer localement les personnes sans domicile bloque encore trop largement les possibilités d'agrégation ou de comparaison.

Pour autant, le travail consistant à collecter et organiser les dernières données disponibles afin de fournir un aperçu global de la situation se développe, comme en attestent les résultats d'une recherche récemment publiée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹³ dans le cadre d'EPOCH. Sur base des réponses aux questionnaires adressés aux pays membres¹⁴ de l'organisation (*Questionnaire on Affordable and Social Housing – QuASH*), celle-ci a compilé de nombreuses informations sur les statistiques approuvées par les autorités publiques, les ressorts de leur production et les réalités qu'elles recouvrent. Au total, 40 gouvernements (dont 26 de l'UE) ont participé à dresser un catalogue très complet permettant d'estimer, de manière plus ou moins précise en fonction des pays, l'exclusion du logement. Pour chaque chiffre présenté sont notamment indiquées la date de l'enquête, la définition du sans-abrisme adoptée, la méthode de collecte et les catégories ETHOS light couvertes¹⁵ – la prise en compte éventuelle des mineur-e-s, des demandeur-euse-s d'asile, des réfugié-e-s et/ou des victimes de violences domestiques est également précisée.

Le tableau suivant propose un inventaire qui diffère pour partie de celui réalisé par l'OCDE¹⁶. Il distingue également deux types de méthodologie : les dénombrements (*point-in-time*) qui permettent de produire un instantané de la situation de l'exclusion du logement à un moment précis (*bleu*), et les enregistrements statistiques (*flow*) effectués sur une longue période qui fournissent des moyennes ou des données de prévalence (*vert*). Les résultats des enquêtes jugées trop datées ou pas assez robustes (*jaune*) n'ont pas été retenus – ce qui explique l'absence de chiffres pour la **Bulgarie**, **Chypre**, la **Grèce**, **Malte** et la **Slovaquie**. Pour tous les pays listés, la source, la méthode, la date, la durée et les résultats de l'enquête sont renseignés¹⁷. Si possible, les données propres à chaque situation d'exclusion du logement couverte ont été réorganisées pour correspondre aux catégories ETHOS Light. Lorsque les situations dans lesquelles se trouvent les personnes

¹² Eurostat (2022) – « Population and Housing Census 2021 », URL : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_and_housing_census_2021_%E2%80%93_overview.

¹³ OCDE (2024) – « Housing Conditions », URL : <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-conditions.htm>.

¹⁴ Quatre pays non membres de l'OCDE ont également répondu au questionnaire : la Bulgarie, Chypre, la Croatie et la Roumanie.

¹⁵ OCDE (2024) – « Country Notes on Homelessness Data », URL : <https://www.oecd.org/social/homelessness-country-notes.htm>.

¹⁶ Plusieurs raisons expliquent les différences entre les deux collections : sources retenues, actualités des données, tri et organisation des résultats pour coïncider aux situations décrites par la typologie ETHOS light, etc.

¹⁷ Pour plus de détails méthodologiques, voir le premier chapitre du précédent rapport : FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2023) – *Huitième Regard sur le mal-logement en Europe*, Bruxelles / Paris : FEANTSA / Fondation Abbé Pierre, URL : https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/OVERVIEW/Rapport_FR.pdf.

n'ont pu être déterminées avec précision, les chiffres ont été considérés comme relevant de plusieurs catégories. Les données renvoyant aux situations de vie non décrites par ETHOS Light ont quant à elles été regroupées dans une catégorie « Autre ».

ETHOS Light

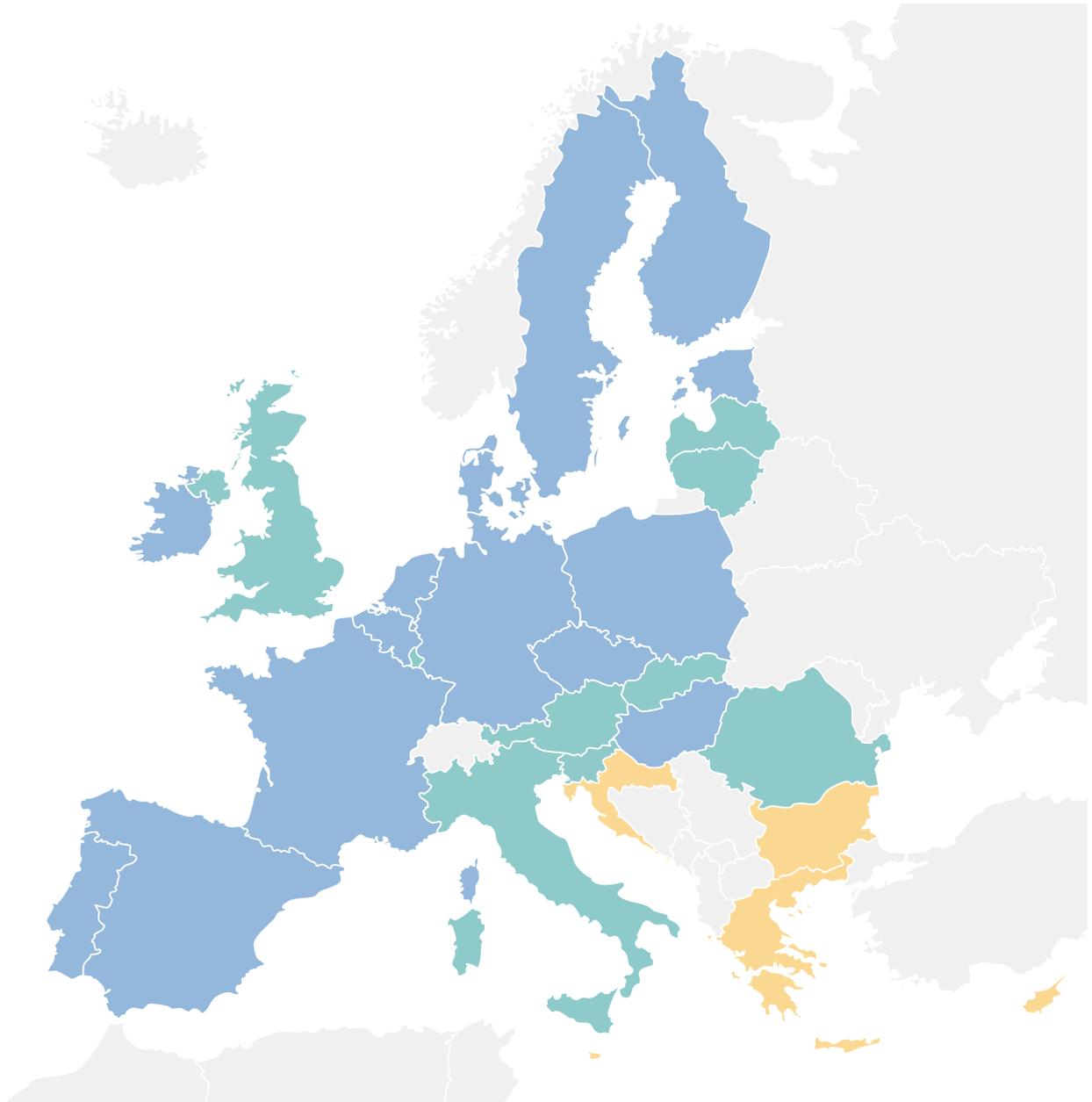
Typologie européenne de l'exclusion liée au logement

1	Personnes vivant dans la rue
2	Personnes en hébergement d'urgence
3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile
4	Personnes sortant d'institutions
5	Personnes en logement non conventionnel par manque de logement
6	Personnes sans domicile vivant temporairement avec la famille ou des amis

Types de comptage

Classification selon la méthode employée et la qualité des données collectées

	Dénombrement · <i>point-in-time</i>
	Enregistrement · <i>flow data</i>
	Enquête datée ou peu robuste



Données sur l'exclusion du logement

Statistiques issues des enquêtes récentes, types de comptage et détails par catégorie ETHOS Light

Pays	Source	Méthode	Date	Période	ETHOS 1	ETHOS 2	ETHOS 3	ETHOS 4	ETHOS 5	ETHOS 6	Autre	Total
 Allemagne	Destatis / GISS & Kantar Public	Dénombrement / Enquête	2022 - 2023	1 nuit / 1 semaine	32.467	8.280	363.780			52.033		456.560
 Autriche	Statistik Austria	Enregistrement	2022	1 année								19.667
 Belgique	Bruss'help / FRB & Administrations régionales	Dénombrement / Extrapolation	2022 - 2023	1 nuit	2.328	2.484	12.566	3.588	7.827	13.475	3.592	45.860
 Danemark	VIVE	Dénombrement	2022	1 semaine	535	248	2.955	195		1.152	704	5.789
 Espagne	Instituto Nacional de Estadística	Dénombrement / Extrapolation	2022	6 semaines	4.508	11.498			5.478		7.068	28.552
 Estonie	Eesti Statistika	Dénombrement	2021	1 nuit								1.068
 Finlande	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus	Dénombrement	2022	1 nuit	464		414	412		2.139		3.429
 France	Fondation Abbé Pierre	Dénombrement	2021	1 nuit		166.331	42.743					209.074
 Hongrie	Menhely Alapítvány	Dénombrement	2023	1 nuit	1.530	5.738						7.268
 Irlande	Department of Housing, Local Government and Heritage	Dénombrement	2023	1 semaine		13.318						13.318
 Italie	Istituto Nazionale di Statistica	Enregistrement	2021	1 année								96.197
 Lettonie	Labklājības ministrija	Enregistrement	2022	1 année		5.997						5.997
 Lituanie	Statistics Lithuania	Enregistrement	2022	1 année		4.317						4.317
 Luxembourg	Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	Enregistrement	2022	1 année		445	251					696
 Pays-Bas	Centraal Bureau voor de Statistiek	Dénombrement / Extrapolation	2023	1 nuit								30.600
 Pologne	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Dénombrement	2019	1 nuit	2.551	4.299	16.962	3.062	3.456			30.330
 Portugal	ENIPSSA	Dénombrement	2022	1 nuit	5.975		4.798					10.773
 Roumanie	Ministerul Muncii și Solidarității Sociale	Enregistrement	2022	1 année		1.053	840					1.893
 Royaume-Uni	Crisis	Enregistrement / Extrapolation	2019	1 année	17.042	46.875	22.371		18.556	137.588		242.432
 Slovaquie	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny	Enregistrement	2020	1 année		7.609	3.052					10.661
 Slovénie	Inštitut Republike Slovenije za Socialno varstvo	Enregistrement	2021	1 année			1.239					1.239
 Suède	Socialstyrelsen	Dénombrement	2023	1 semaine								27.383
 Tchéquie	SocioFactor	Dénombrement / Extrapolation	2022	4 mois	12.000		18.426		16.058	54.244		100.728

Nouvelle estimation européenne

Ces statistiques permettent de proposer une nouvelle approximation de la population européenne sans domicile. L'estimation se base sur une compilation des données issues des comptages *point-in-time* (bleu) et portant sur les personnes dans les situations d'exclusion du logement décrites par les catégories ETHOS Light 1, 2 et 3 : 737 198 personnes recensées au total dans 11 pays. Ce chiffre est ensuite comparé à la somme de la population de ces 11 pays (295 153 618 personnes selon Eurostat) afin d'obtenir un taux moyen (0,250%). Le pourcentage est enfin appliqué à la population européenne (515 155 514 personnes en incluant le Royaume-Uni) pour aboutir au résultat. Ainsi au total, l'Europe pourrait compter 1 286 691 personnes à la rue, mises à l'abri en urgence et hébergées dans les structures d'accueil et d'accompagnement dédiées au public sans domicile. À noter que si ce chiffre témoigne pour partie d'une évolution objective du sans-abrisme dans certains pays, il reflète aussi très largement l'amélioration de la précision et de la couverture des dénombremements.

1 286 691

ESTIMATION DU
NOMBRE DE PERSONNES
À LA RUE, HÉBERGÉES EN URGENCE
ET PRISES EN CHARGE DANS
LES FOYERS D'ACCUEIL

Des chiffres à interpréter avec précaution

Les méthodes quantitatives sont essentielles pour objectiver l'exclusion du logement. Toutefois, les chiffres issus des enquêtes ne peuvent être complètement isolés des contextes dans lesquels ils ont été produits au risque de fausser leur interprétation. Dans les faits, les résultats élevés tiennent pour une grande part aux moyens que se donnent les pays pour prendre en compte de manière effective la population sans domicile : une attention politique portée au problème, une définition élargie de l'exclusion du logement, des services sociaux développés participant à la visibilisation du phénomène, des techniques de capture statistique à grande échelle. À l'inverse, dans certains pays affichant une faible proportion de personnes privées de « chez-soi », la problématique est potentiellement peu considérée et donc très largement sous-évaluée. Si les diagnostics statistiques peuvent servir à mettre les pouvoirs publics face à leurs responsabilités, les chiffres bruts ne témoignent que rarement, à eux seuls, de la gravité d'une situation.

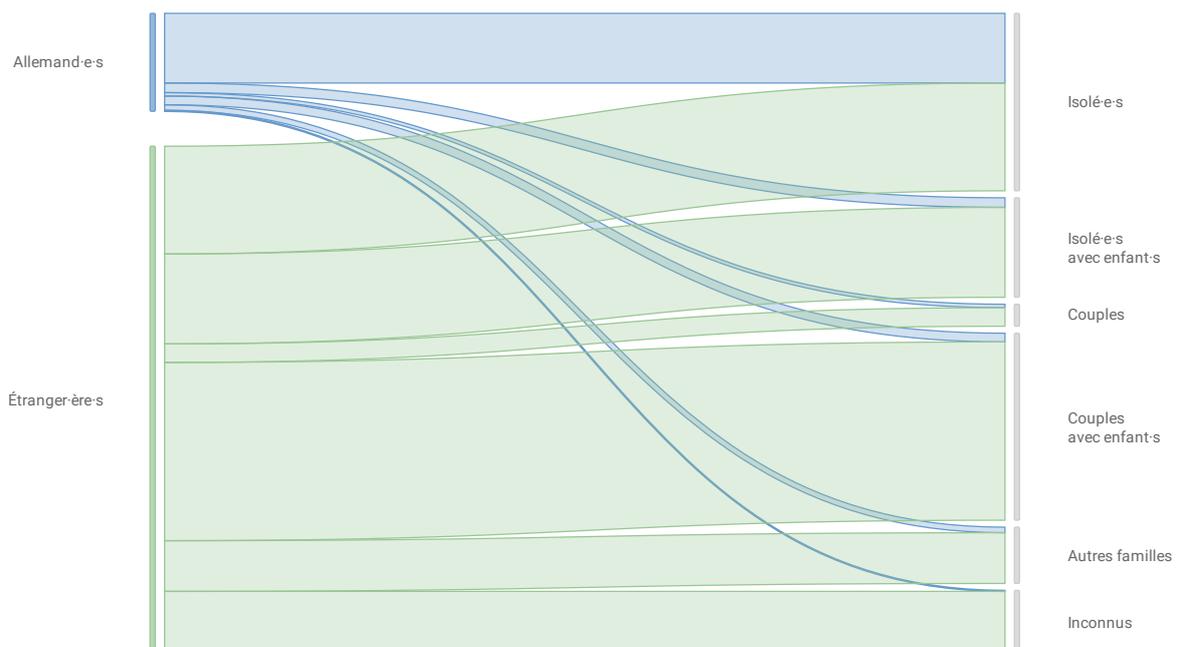
Quelques données nationales récentes

Allemagne

À la date du 31 janvier 2023, l'Office fédéral de la statistique a collecté, pour la deuxième année de suite, un ensemble de données relatives à l'exclusion du logement en Allemagne¹⁸. Ces données portent exclusivement sur les personnes prises en charge dans les centres d'hébergement gérés par les autorités locales et les organisations indépendantes d'aide aux sans-abri – des enquêtes complémentaires permettant de comptabiliser les personnes à la rue et celles temporairement hébergées par des tiers seront répétées en 2024. Au total, 372 060 personnes ont été recensées début 2023, un nombre qui a considérablement augmenté par rapport à l'année précédente, notamment en raison d'une meilleure transmission des données par les organismes impliqués. À noter également que plus d'un tiers des personnes dénombrées (35%) étaient des réfugié·e·s ukrainien·ne·s (130 000 en 2023 contre 305 en 2022).

Compte tenu de cette nouvelle population venue trouver refuge dans le pays, la proportion de personnes de nationalité étrangère recensées a atteint 84% (figure 1). Cet ensemble regroupe un nombre particulièrement élevé d'adultes et d'enfants vivant en famille (67%) : les couples avec enfants représentaient à eux seuls 35% des ressortissant·e·s étranger·ère·s. Une réalité qui contraste très nettement avec la composition de l'effectif des personnes ayant la nationalité allemande. Au sein de ce groupe, la part des personnes isolées était de 71%. Les chiffres enregistrés en 2023 révèlent par ailleurs une légère évolution de la répartition par genre. Si les hommes restent majoritaires, leur part est moins importante que celle observée en 2022 (54% contre 63% des personnes dont le genre a pu être identifié). L'âge moyen de la population recensée n'a pas profondément changé (31 ans en 2023 contre 32 en 2022) même si les personnes de moins de 18 ans sont proportionnellement un peu plus nombreuses (31% contre 27%).

Figure 1 · Allemagne : distribution des nationalités des personnes dénombrées selon les types de famille (Destatis · 2023)



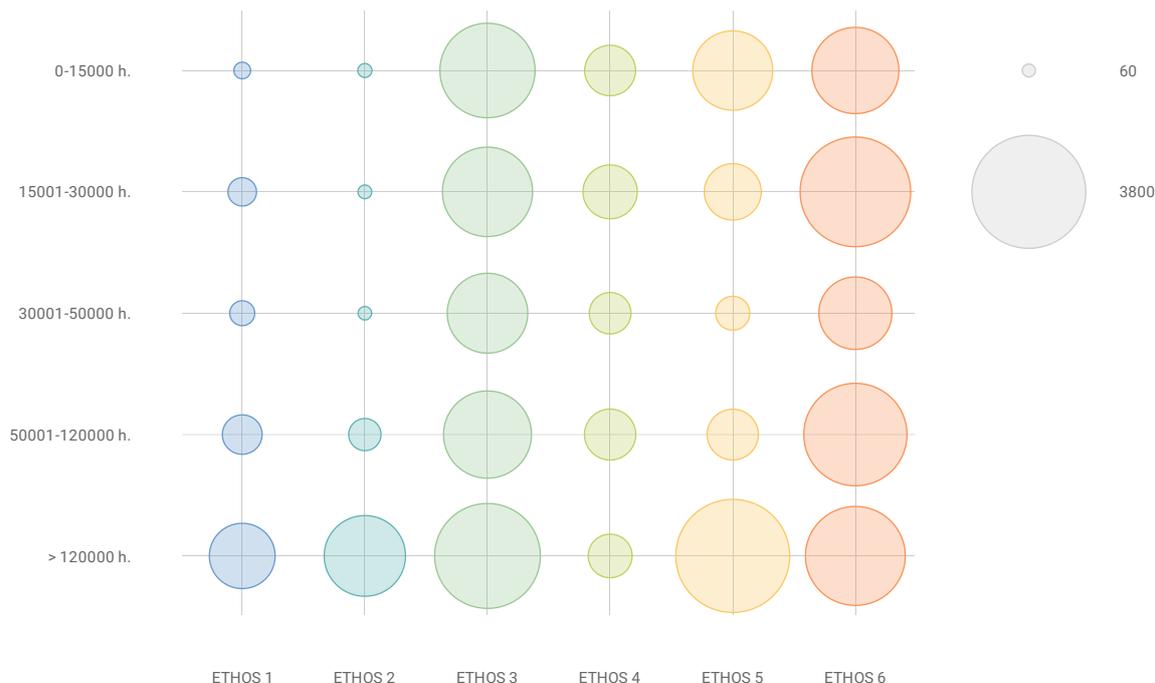
¹⁸ Statistisches Bundesamt (2023) – « Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen 2023 », URL : <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=statistikTabellen&selectionname=22971#abreadcrumb>.

Belgique

Depuis plusieurs années, les dénombrements se multiplient dans les villes et les provinces de Belgique. Les résultats de ces enquêtes, basées sur une méthodologie commune et menées selon le même protocole, permettent aujourd'hui de dresser un aperçu du sans-abrisme et de l'absence de « chez-soi » à l'échelle du pays. Appuyé par la Fondation Roi Baudouin, la Région flamande et l'Observatoire wallon du sans-abrisme (OWSA), les chercheur·euse·s investi·e·s dans les comptages locaux qui se tiennent partout sur le territoire national ont présenté en mars 2024 deux extrapolations régionales réalisées à partir des données collectées¹⁹. Compilés aux chiffres issus du dernier dénombrement conduit en Région de Bruxelles-Capitale en 2022²⁰, les résultats de ces extrapolations en Flandre et en Wallonie offrent une vue d'ensemble inédite.

Selon ces estimations, la Flandre et la Wallonie compteraient respectivement 19 479 et 19 247 personnes sans domicile. En tenant compte des 7 134 personnes dénombrées en Région de Bruxelles-Capitale, il n'y aurait pas moins de 45 860 personnes privées de « chez-soi » en Belgique. Le détail des extrapolations et la méthode particulièrement robuste employée pour mener les comptages locaux offrent des possibilités d'analyse par situation d'exclusion du logement et par taille d'agglomération (*figure 2*). Si les personnes à la rue, hébergées en urgence ou trouvant refuge dans des habitations inadéquates (squats, campements, etc.) sont sans surprise proportionnellement beaucoup plus nombreuses dans les grandes villes (42% des personnes comptabilisées dans les agglomérations de plus de 120 000 habitants), il s'avère que le nombre de personnes séjournant dans les structures d'accueil ou logées temporairement chez des tiers est conséquent dans tous les types de communes (respectivement 6 993 et 7 407 personnes pour les villes de moins de 50 000 habitants contre 5 573 et 6 068 pour les villes de plus de 50 000).

Figure 2 · Belgique : répartition par catégorie ETHOS Light et par taille d'agglomération (Bruss'help / FRB & Administrations régionales · 2022-2023)



¹⁹ Fondation Roi Baudouin (2024) – « Dénombrement du sans-abrisme et de l'absence de chez-soi. Rapport global 2023 ».

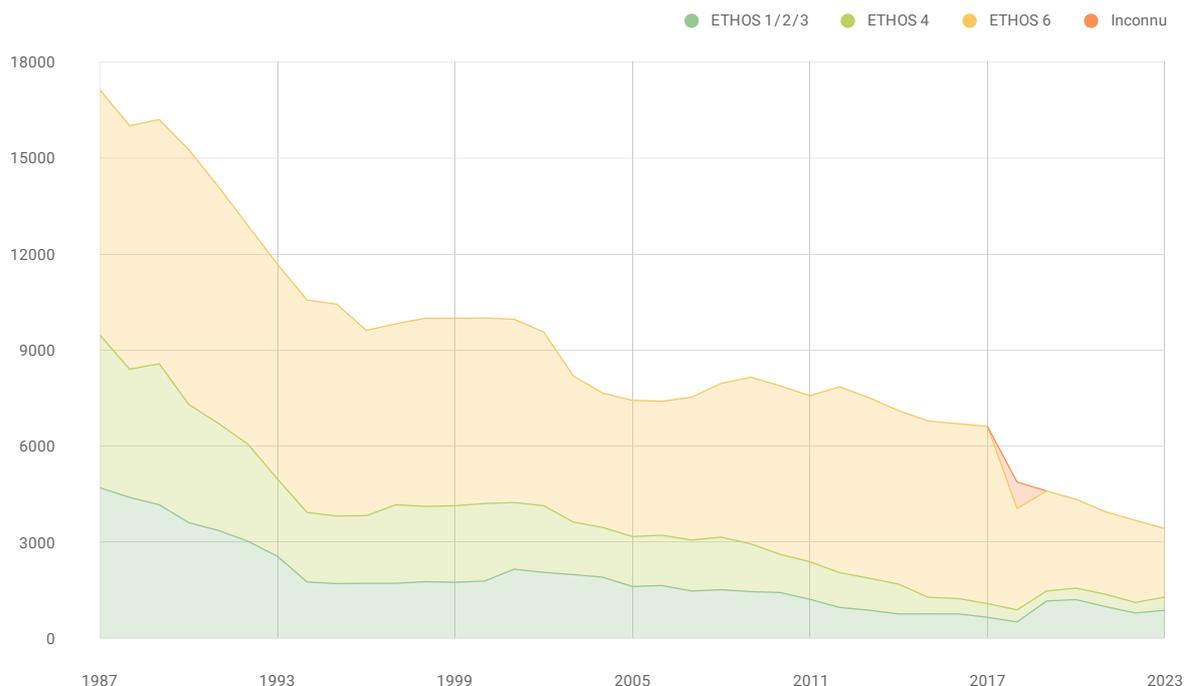
²⁰ Bruss'help (2023) – *Dénombrement des personnes sans-chez-soi en Région de Bruxelles-Capitale. Septième édition : 8 novembre 2022*, Bruxelles : Bruss'help, URL : https://www.bruss'help.org/images/Rapport_denombrement_2022_FR.pdf.

Finlande

Depuis la fin des années 80, le centre de financement et de développement du logement (ARA) mène une enquête annuelle sur le sans-abrisme en Finlande²¹. À chaque édition, les municipalités du pays sont appelées à fournir un ensemble de données tirées des registres des services sociaux, des bailleurs et des organismes chargés de traiter les demandes de logements locatifs. Malgré leur apparente précision, les données rassemblées sont indicatives, notamment car les méthodes de collecte et les critères d'évaluation peuvent différer d'une municipalité à l'autre. La qualité des données dépend par ailleurs du niveau de participation qui varie légèrement selon les années. En 2023, 72% des municipalités finlandaises (soit 210 sur les 293 que compte le pays) ont répondu à l'enquête. Parmi elles, seules 83 ont signalé la présence de personnes sans domicile sur leur territoire.

Le 15 novembre 2023, 3 429 personnes privées de « chez-soi » ont été identifiées : 14% d'entre elles étaient à la rue ou en centre d'hébergement d'urgence, 12% étaient prises en charge dans un foyer pour personnes sans-abri, 12% vivaient dans une institution faute de solution de logement et 32% séjournaient temporairement chez des parents ou des ami-e-s. Entre 2022 et 2023, la population recensée s'est réduite de 7% – le nombre de femmes et de jeunes de moins de 25 ans a diminué de manière particulièrement significative (respectivement -17% et -35%). La grande majorité des personnes dénombrées sont concentrées dans les zones métropolitaines. Bien que les chiffres soient en nette baisse à Helsinki (-18%), la capitale abrite encore à elle seule 22% de la population sans domicile du pays. Les données collectées sur le long terme en Finlande témoignent de l'efficacité de la stratégie nationale mise en œuvre pour lutter contre l'exclusion du logement (figure 3). Entre 1987 et 2023, le nombre de personnes sans-abri et mal logées a chuté de 80%.

Figure 3 · Finlande : évolution du nombre de personnes dénombrées par catégorie ETHOS Light (ARA · 1987-2023)



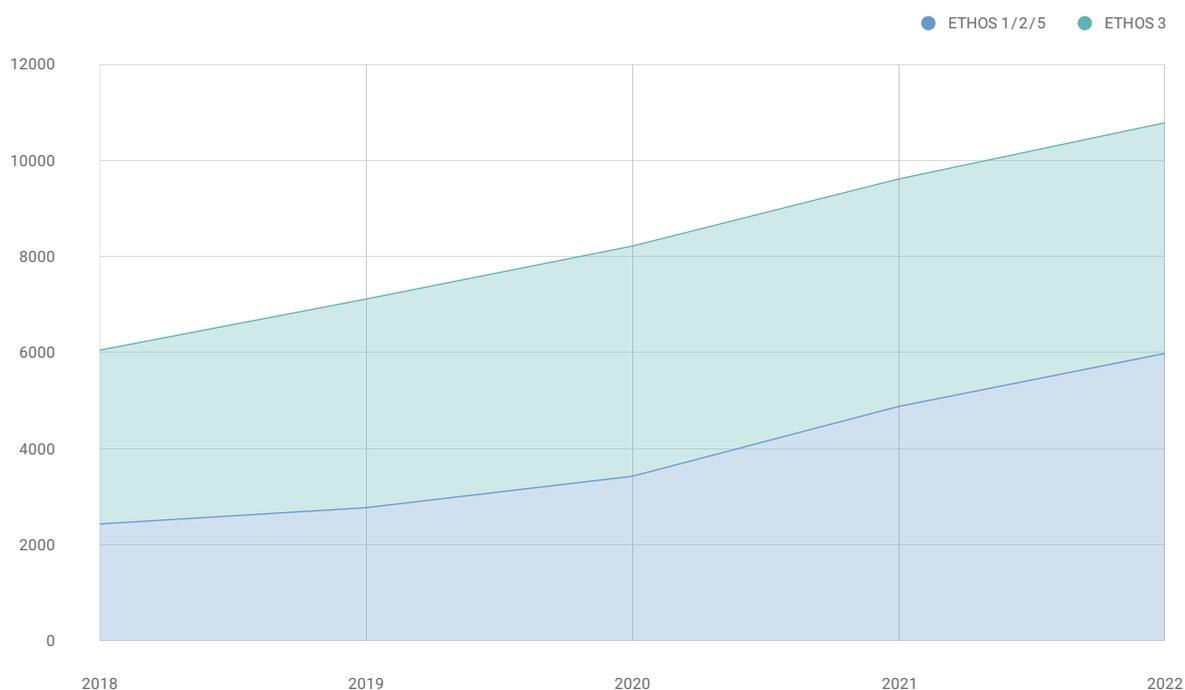
²¹ ARA (2024) – *Asunnottomat 2023*, Lahti : ARA, URL : [https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asunnottomuus/Asunnottomat_2023\(66463\)](https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asunnottomuus/Asunnottomat_2023(66463)).

Portugal

Au Portugal, le groupement d'organisations chargé de mettre en œuvre et de suivre la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes en situation de sans-abrisme (Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo - ENIPSSA) collecte des données à l'échelle nationale depuis 2018. Chaque année, un questionnaire visant à rassembler des informations sur la taille et la composition de la population privée de logement est envoyé aux 278 municipalités continentales par le biais des différentes institutions d'intervention locales. Deux grandes catégories de situations sont distinguées conformément à la résolution du Conseil des ministres ayant ratifié la stratégie nationale pour la période 2017-2023 : les personnes à la rue, hébergées en urgence ou trouvant refuge dans des abris de fortune (*sem teto*) et celles séjournant dans les structures d'accueil dédiées au public sans domicile (*sem casa*).

Selon les résultats de la dernière enquête en date, menée le 31 décembre 2022, le Portugal comptait 10 773 personnes en situation de sans-abrisme²² – 55% d'entre elles passaient la nuit dans l'espace public, dans des habitations inadéquates ou dans des centres d'urgence (5 975 personnes) et 45% étaient prises en charge dans des structures d'hébergement et d'accompagnement (4 798 personnes). La proportion de personnes privées de logement parmi la population était plus importante dans les trois régions du sud du pays (0,213% pour l'Alentejo, 0,160% pour l'aire métropolitaine de Lisbonne et 0,151% pour l'Algarve). Les informations collectées grâce aux questionnaires donnent également plusieurs indications socio-démographiques : 72% des personnes identifiées étaient des hommes, 38% avaient entre 45 et 64 ans et 79% étaient de nationalité portugaise. Pour ce qui est de l'évolution du sans-abrisme (*figure 4*), les données enregistrées depuis 2018 indiquent une forte progression (+78%). À souligner toutefois que cette hausse reflète en partie l'amélioration de la prise en compte du phénomène par les municipalités.

Figure 4 · Portugal : évolution du nombre de personnes dénombrées par catégorie ETHOS Light (ENIPSSA - 2018-2022)



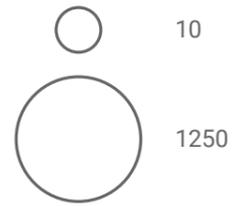
²² ENIPSSA (2023) – « Inquérito Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo. 31 de dezembro 2022 », URL : <https://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/Inqu%C3%A9rito+Caracteriza%C3%A7%C3%A3o+das+Pessoas+em+Situa%C3%A7%C3%A3o+de+Sem-Abrigo+-+31+de+dezembro+2022+-+Quadros/b40f70be-40c0-478d-af46-f84b035dd57b>.

Dénombrements dans 27 villes espagnole

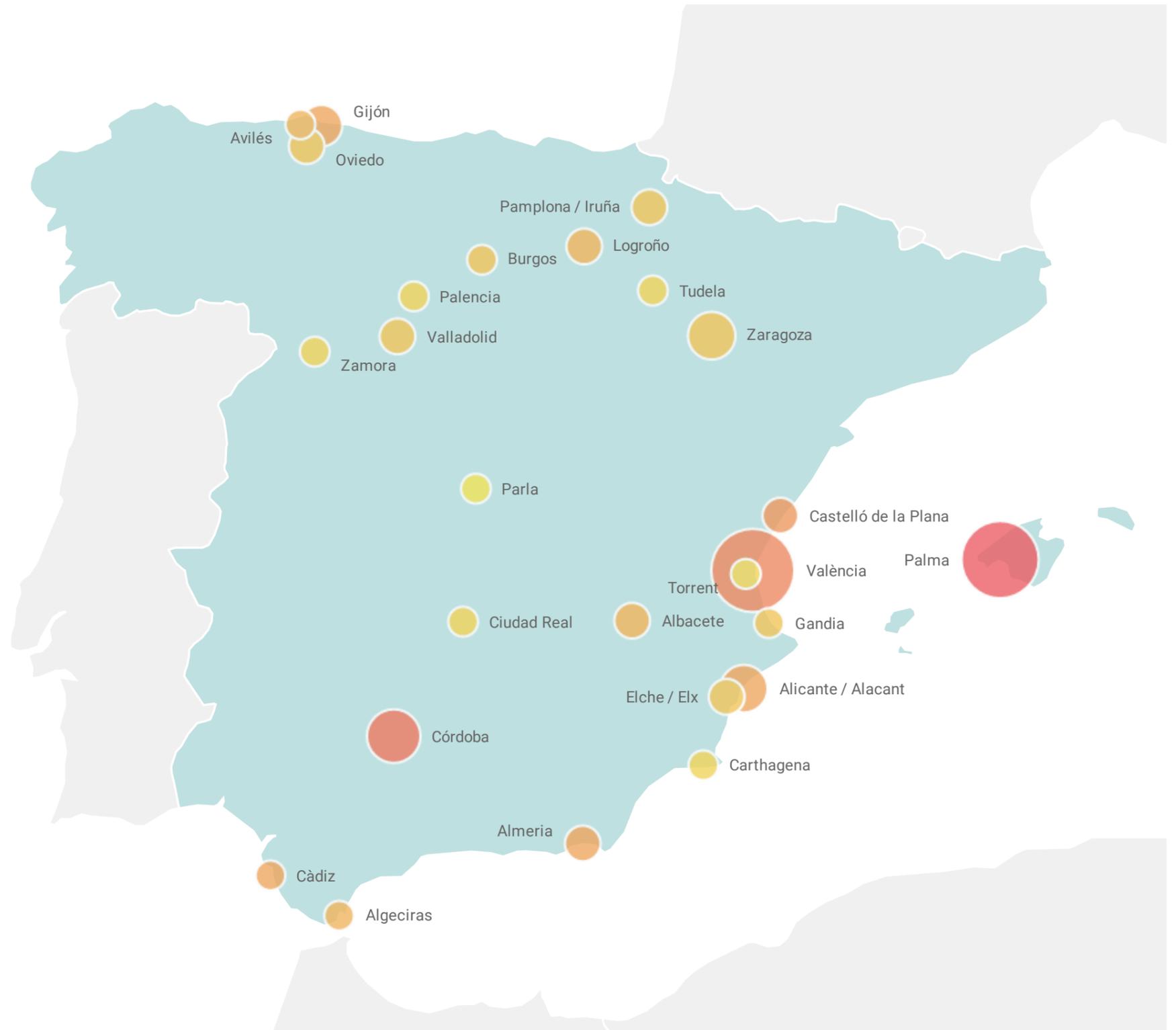
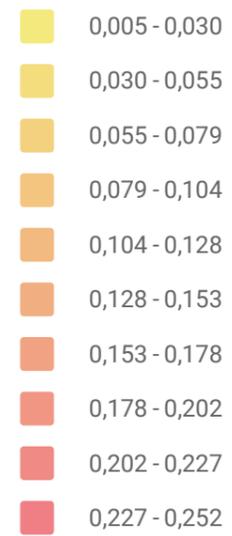
SIIS Centro de Documentación y Estudios · 2024

- Total des personnes dénombrées : 6144
- Personnes dans l'espace public et dans des habitations non conventionnelles : 46,3%
- Personnes dans les centres d'hébergement et les logements Housing First : 53,7%

Chiffres absolus



Pourcentage de la population



Une attention nécessaire à la singularité des contextes

L'exclusion du logement est une réalité partout en Europe, mais ses formes et ses déterminants peuvent varier sensiblement d'un pays à l'autre. Concrètement, les contextes socio-économiques et politiques propres à chaque État membre comme les spécificités juridiques et administratives nationales conditionnent à la fois l'analyse du problème et les réponses qui doivent lui être apportées. Les éléments rassemblés dans cette section visent à donner un bref aperçu de ces particularités pour quelques pays de l'UE. Les informations ont été recueillies par questionnaire auprès des membres de la FEANTSA.

Selon les chiffres publiés par l'office fédéral des statistiques, l'**Autriche** enregistre globalement une diminution relative du nombre de personnes identifiées comme sans domicile par les municipalités. Cette tendance à la baisse est néanmoins questionnée de longue date par les associations qui pointent les écueils du système de collecte des données : les chiffres sont en partie fournis par les centres d'accueil et les plateformes auprès desquelles les personnes sans domicile peuvent s'inscrire et recevoir leur courrier, or la liste de ces structures n'a pas été mise à jour régulièrement et ne tient donc pas compte des changements intervenus au cours du temps. À ce titre, le ministère des affaires sociales a récemment chargé l'Österreichische Akademie der Wissenschaften (Académie autrichienne des sciences) de mener une étude de faisabilité visant à améliorer le recueil statistique national. Les conclusions de cette étude mettent notamment en lumière la nécessité de multiplier et de combiner les sources de données dans chaque *Land* afin de couvrir un panel plus large de situations d'exclusion du logement²³. La refonte de ce système de mesure permettra par ailleurs de mieux appréhender l'ampleur et l'évolution future du phénomène. Ces deux dernières années, l'**Autriche** a connu une inflation supérieure à la moyenne globale de la zone euro (10,5% contre 9,2% en décembre 2022 et 5,7% contre 2,9% en décembre 2023)²⁴. Cette inflation a eu un impact massif sur les prix du logement. Le loyer moyen incluant les charges a augmenté de 8,0% entre le troisième trimestre 2022 et le troisième trimestre 2023 (atteignant 9,5€ par m²)²⁵, une tendance qui risquera d'entraîner une hausse du nombre d'expulsions et par conséquent une augmentation des personnes sans solution de logement.

Le sans-abrisme est en baisse au **Danemark** selon les chiffres issus des dernières enquêtes nationales menées en 2019 et 2022. Cette diminution significative du nombre de personnes dénombrées par le centre danois de recherche en sciences sociales (VIVE) contraste avec la tendance à la hausse enregistrée entre 2009 et 2017. Différentes explications sont mobilisées pour rendre compte de cette évolution. Les dispositions et les mesures prises durant la pandémie en 2020 et 2021 pour protéger les populations vulnérables et aider les personnes à sortir de la rue constituent sans doute un facteur déterminant. La diminution notable du nombre de personnes contraintes de passer leurs nuits dans l'espace public est en tout cas très probablement corrélée à l'extension des capacités d'accueil des centres d'hébergement – entre 2021 et 2022, le nombre de bénéficiaires des refuges et des foyers pour sans-abri a augmenté de 5%²⁶. Parallèlement, les statistiques collectées à l'échelle du pays indiquent une baisse importante du nombre de personnes sans-abri âgées de 18 à 24 ans, imputable selon plusieurs observateur·trice·s à une meilleure prise en charge politique du problème. Ces dernières années, plusieurs villes ont en effet déployé des dispositifs d'accompagnement et d'insertion ciblant spécifiquement les jeunes en errance. À noter que le financement de ces mesures s'appuie dans certaines agglomérations sur des partenariats public/privé. Les contributions du Fonds d'investissement social et du Bikubenfonden ont par exemple permis à la commune d'Aarhus et la municipalité de Roskilde de

²³ Dlabaja C., Musil R. & Schnell P. (2024) – *Machbarkeitsstudie : Datenbasis zu Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekärem Wohnen, op. cit.*

²⁴ Eurostat – IPCH - données mensuelles (taux de change annuel) (PRC_HICP_MANR), dernière mise à jour : 17/04/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_manr/default/table.

²⁵ Statistik Austria (2024/03/19) – « Pressemitteilungen : Monatliche Durchschnittsmiete bleibt im 4. Quartal 2023 bei 9,5 Euro pro Quadratmeter », URL : <https://www.statistik.at/fileadmin/announcement/2024/03/20240319Wohnen2023Q4.pdf>.

²⁶ Danmarks Statistik (2023/06/23) – « Flere personer på herberger og forsorgshjem i 2022 », URL : <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=47255>.

convertir des centres d'hébergement en logements temporaires, de proposer un soutien intensif aux jeunes souffrant d'assuétudes, de développer des programmes d'insertion professionnelle et d'accroître les moyens alloués aux solutions *Housing First*²⁷.

L'**Irlande** fait face à une augmentation drastique du nombre de personnes hébergées en urgence depuis une dizaine d'années. La situation résulte d'un enchevêtrement croisé de facteurs : une pénurie de logements sociaux et abordables aggravée par les mesures budgétaires prises pour juguler la crise financière de 2008²⁸, une flambée des loyers dans le secteur locatif privé et une précarisation significative des ménages les plus modestes. La hausse du nombre de familles sans solution de logement s'est accentuée au tournant de l'année 2014, date à laquelle la dépendance excessive à l'égard du marché privé du logement passe un nouveau cap. Pour pallier le manque de logements sociaux, le gouvernement irlandais et les autorités locales choisissent alors de s'appuyer sur le *Housing Assistance Payment* (HAP), une aide facilitant l'accès au parc locatif privé pour les ménages éligibles au logement social²⁹. Or cette mesure, en subventionnant les loyers onéreux d'un marché non réglementé et en proie à la spéculation, a participé à la hausse des coûts du logement, et par voie de conséquence, à l'augmentation des expulsions au fil des années. Pour autant, le HAP représentait jusqu'à récemment un des seuls leviers permettant de reloger les personnes sans domicile hébergées dans les centres d'urgence. Mais suite à un moratoire hivernal sur les expulsions et à la mise en place d'une réglementation accrue des loyers en 2022, un grand nombre de propriétaires ont vendu leurs biens immobiliers ou se sont retiré·e·s du marché, faisant chuter par là même le nombre de logements disponibles à la location. À la fois moteur de la crise du logement et obstacle à son dépassement, ce cercle vicieux a pour effet de maintenir dans les structures d'hébergement un public toujours plus nombreux sur de longues périodes.

L'évolution du sans-abrisme en **Tchéquie** est difficile à appréhender étant donné l'absence d'enquêtes répétées à intervalles réguliers et basées sur une même méthodologie. Les études menées en 2019 et 2022 donnent cependant des indications quant aux dimensions de l'exclusion du logement au niveau national : une proportion importante de personnes sont prises en charge dans les structures d'accueil ou séjournent temporairement chez des tiers faute d'alternative. En 2023, le pays comptait 212 centres d'hébergement de longue durée, soit une capacité totale d'accueil de 7.182 places. Les organisations qui travaillent sur le terrain observent parallèlement une augmentation du nombre de personnes sollicitant des services à bas seuil, comme les distributions alimentaires ou les aides de première nécessité proposées par les centres d'accueil de jour. Cette précarisation d'une partie de la population est vraisemblablement à mettre en lien avec les effets de la récession économique et l'augmentation significative du coût de la vie, en particulier du logement. La **Tchéquie** compte parmi les pays de l'Union européenne ayant connu, ces deux dernières années, les plus forts taux d'inflation. Les chiffres du premier trimestre 2023 publiés par le Ministerstvo průmyslu a obchodu (Ministère de l'industrie et du commerce)³⁰ sont particulièrement éloquentes : le prix moyen des loyers a augmenté de 6,4% en glissement annuel et celui des produits et services nécessaires à l'entretien d'un logement de 17,8%. Selon ce même bilan statistique, entre 2022 et 2023, la hausse des prix de l'électricité, du

²⁷ Hjem til alle (2024) – « Sociale investeringer i at stoppe hjemløshed blandt unge », URL : <https://hjemtilalle.dk/loesninger/sociale-investeringer/>.

²⁸ « Sous l'effet des politiques d'austérité menées dans le sillage de la crise, le budget du ministère des finances alloué au logements social a considérablement chuté entre 2008 et 2014 (-88%), la construction est passée quant à elle de 7.588 unités en 2008 à seulement 642 unités en 2014 ». Byrne M. & Norris M. (2022) – « Housing Market Financialization, Neoliberalism and Everyday Retrenchment of Social Housing », *Environment and Planning - Economy and Space*, vol. 54, n° 1, p. 189 (traduction libre).

²⁹ Voir notamment : Valesca L. (2018) – « Delivering Social Housing : An Overview of the Housing Crisis in Dublin », *Critical Housing Analysis*, vol. 5, n° 1, URL : <https://www.housing-critical.com/home-page-1/delivering-social-housing-an-overview-of-the-ho>.

³⁰ MPO (2023) – *Analýza vývoje ekonomiky ČR. Červen 2023*, Praha : Ministerstvo průmyslu a obchodu, URL : <https://www.mpo.gov.cz/cz/rozcestnik/analyticke-materialy-a-statistiky/analyticke-materialy/analiza-vyvoje-ekonomiky-cr-cervenec-2023-275475/>, p. 13.

gaz naturel et du chauffage a été respectivement de 32,6%, 73,2% et 45,0% – une évolution inquiétante sachant qu’au printemps 2021, pas moins de 910.000 personnes étaient déjà en situation de pauvreté énergétique³¹.

Actualité des mesures de lutte contre le sans-abrisme

Ces dernières années, une part importante des États membres ont mis en place, reconduit ou renforcé une stratégie nationale pour structurer et coordonner les différentes mesures de prévention et de prise en charge du sans-abrisme. Les objectifs affichés et les calendriers annoncés par ces feuilles de route sont souvent détaillés et généralement ambitieux. En témoigne la recherche publiée en avril 2024 par l’OCDE³² qui propose, parallèlement au recueil statistique des données reconnues par les gouvernements, une vue d’ensemble sur ces programmes politiques. Partant des réponses fournies aux questionnaires sur le logement abordable et social (QuASH) en 2019, 2021 et 2023, cette étude indique que 16 États membres déclarent être dotés d’une stratégie active de lutte contre le sans-abrisme au niveau national. Deux pays, l’**Autriche** et l’**Estonie**, disposent de politiques coordonnées au niveau régional en raison de spécificités liées à la répartition des compétences. Au **Royaume-Uni**, chaque nation constitutive possède une stratégie propre en matière de lutte contre l’exclusion du logement : en **Angleterre**, les moyens sont principalement dédiés à la prévention afin que personne ne se retrouve à la rue ; en **Irlande du Nord**, l’approche consiste en une intervention concertée des différents organismes pour soutenir les ménages menacés d’exclusion du logement ; au **Pays de Galles**, la réorganisation des services doit permettre de garantir un relogement rapide et durable des personnes ; en **Écosse**, la collaboration intersectorielle vise à une action préventive centrée sur la personne et ses besoins³³.

Le tableau suivant reprend les 16 stratégies nationales identifiées par l’OCDE et présente les principes et les mesures importantes qui se dégagent de chaque document officiel. À noter qu’il se limite au contenu des publications ratifiées par les gouvernements ou les autorités compétentes : il n’est en aucun cas un moyen permettant d’évaluer la pertinence ou la faisabilité des programmes et ne tient pas compte des contextes socio-économiques et politiques dans lesquels les projections sont faites. Les colonnes regroupent les éléments caractéristiques des stratégies en cinq thématiques (suivi et coordination des programmes, mesures et politiques de prévention, principes légaux et droits des personnes, hébergement et accompagnement du public, production et fourniture de logement). Pour des questions de lisibilité et d’équilibre, trois éléments maximum ont été sélectionnés par pays et par thématique – ces éléments peuvent aussi bien renvoyer à un principe directeur qu’à une mesure spécifique, leur nombre ne reflète donc pas le poids accordé à chaque thème dans les documents. Le tableau vise simplement à donner une vue d’ensemble permettant d’identifier rapidement les sujets abordés, récurrents ou absents.

³¹ Kalenda S., Klusáček J., Pašek O., Polanecký K. & Tranová F. (2022) – *Energetická chudoba a její řešení*, Brno / Ostrava / Praha : Hnutí DUHA / Ostravská univerzita / Platforma pro sociální bydlení / Za bydlení, URL : <https://hnutiduha.cz/publikace/energeticka-chudoba-jeji-reseni>.

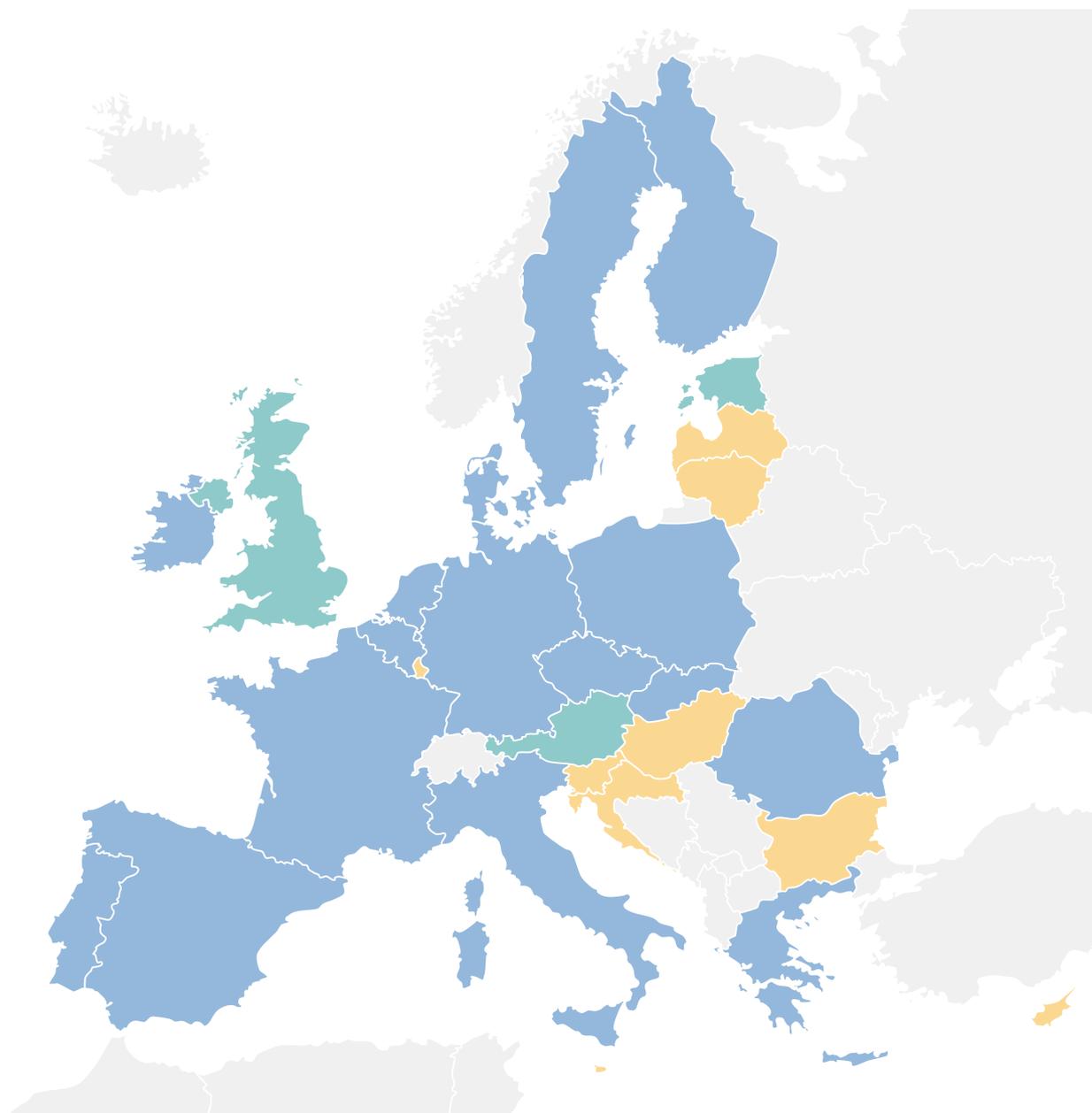
³² OCDE (2024) – « Housing Conditions », URL : <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-conditions.htm>.

³³ Department for Levelling Up, Housing and Communities (2022) – « Ending Rough Sleeping For Good », URL : <https://www.gov.uk/government/publications/ending-rough-sleeping-for-good> ; Northern Ireland Housing Executive (2022) – « Ending Homelessness Together. Homelessness Strategy 2022-27 », URL : <https://www.nihe.gov.uk/getattachment/73313718-aa0e-4aae-b122-6573dcab88c7/Ending-Homelessness-Together-Homelessness-Strategy-2022-27.pdf> ; Welsh Government (2019) – « Strategy for Preventing and Ending Homelessness », URL : <https://www.gov.scot/publications/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020/> ; Scottish Government (2020) – « Ending Homelessness Together Updated action plan », URL : <https://www.gov.wales/sites/default/files/publications/2019-10/homelessness-strategy.pdf>

Stratégies de lutte contre le sans-abrisme

Informations compilées par l'OCDE (Questionnaire on Affordable and Social Housing · 2024)

Stratégie nationale
Stratégies régionales ou locales
Pas de stratégie



Pays dotés d'une stratégie nationale

Principes mis en avant dans les stratégies recensées par l'OCDE (2024)

Stratégie	Période	Supervision	Prévention	Droit	Accompagnement	Logement
 Gemeinsam für ein Zuhause. Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit	2024 - 2030	Coordination et suivi Diagnostic des besoins Collecte de données	Allocations au logement Prévention des licenciements	Assurer l'accès aux soins Lutte contre les discriminations Décriminalisation	Révision des normes d'hébergement Insertion professionnelle	Construction de logements abordables Housing First
 Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi	2023 - 2030	Coordination et suivi Harmonisation des services d'aide Collecte de données		Garantir le droit au logement	Organisation de l'hébergement hivernal	
 Fonden for blandede byer- flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed	2021 - 2035	Coordination et suivi	Allocations au logement		Accompagnement personnalisé	Subventions publiques Création de logements sociaux Housing First
 Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España	2023 - 2030	Coordination et suivi Désinstitutionnalisation Collecte de données	Détection des situations à risque Soutien aux femmes victimes de violence Programmes de relogement rapide	Garantir le droit au logement Assurer l'accès aux soins Services de soutien juridique	Accompagnement personnalisé Réduction des risques Insertion professionnelle	Housing First
 Ohjelma pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseksi vuoteen 2027 mennessä	2024 - 2026	Coordination et suivi Limitation des solutions temporaires	Détection des situations à risque Programmes de relogement rapide		Accompagnement personnalisé	Subventions publiques Construction et rénovation de logements Housing First
 Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme	2023 - 2027	Coordination et suivi Diagnostic des besoins Collecte de données	Accompagnement des locataires en difficulté Prévention des expulsions locatives	Garantir le droit au logement Priorisation dans l'accès au logement social	Développement du système d'orientation Accompagnement personnalisé	Création de logements sociaux Développement des AIS Housing First
 Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη στήριξη των αστέγων	2023 - 2027	Coordination et suivi Diagnostic des besoins Collecte de données	Détection des situations à risque	Lutte contre les discriminations	Développement du travail de rue Création de structures d'hébergement Insertion professionnelle	Subventions publiques Création de logement sociaux
 Housing for All - a New Housing Plan for Ireland	2021 - 2030	Coordination et suivi Résorption de l'occupation immobilière	Renforcement du droit des locataires Accompagnement des locataires en difficulté	Priorisation dans l'accès au logement social Réforme du logement social Assurer l'accès aux soins	Révision des normes d'hébergement Création de structures d'hébergement Accompagnement personnalisé	Création de logements sociaux Construction de logements abordables Housing First
 Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali	2021 - 2023	Coordination et suivi Harmonisation des services d'aide	Prévention de l'éloignement familial	Assurer l'accès aux prestations sociales Garantir le droit de résidence	Assistance sociale d'urgence Aide à la domiciliation	Housing First
 Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst een Thuis	2023 - 2030	Coordination et suivi Collecte de données	Allocations au logement Prévention des endettements Prévention des expulsions locatives	Services de soutien juridique Lutte contre la stigmatisation	Développement du système d'orientation Accompagnement personnalisé Attention aux vulnérabilités spécifiques	Création de logements sociaux Construction de logements abordables Housing First
 Strategia rozwoju usług społecznych	2022 - 2030	Coordination et suivi Désinstitutionnalisation	Prévention des endettements Prévention des expulsions locatives Soutien aux personnes sortant de prison	Lutte contre la stigmatisation	Développement du travail de rue Révision des normes d'hébergement	Création de logements sociaux Housing First
 Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de SemAbrigo	2025 - 2030	Coordination et suivi Désinstitutionnalisation Collecte de données		Assurer l'accès aux prestations sociales Assurer l'accès aux soins Garantir le droit de étrangers	Création de structures d'hébergement Accompagnement personnalisé Insertion professionnelle	
 Strategia națională privind incluziunea socială a persoanelor fără adăpost	2022 - 2027	Coordination et suivi Collecte de données	Détection des situations à risque Prévention des expulsions locatives	Assurer l'accès aux prestations sociales Services de soutien juridique Lutte contre la stigmatisation	Accompagnement personnalisé Insertion professionnelle Attention aux vulnérabilités spécifiques	Subventions publiques Création de logements sociaux
 Národná koncepcia prevencie a ukončovania bezdomovstva	2022 - 2030	Coordination et suivi Diagnostic des besoins Collecte de données	Détection des situations à risque Accompagnement des locataires en difficulté Prévention des endettements	Priorisation dans l'accès au logement social Assurer l'accès aux prestations sociales Assurer l'accès aux soins	Révision des normes d'hébergement Réduction des risques Insertion professionnelle	Housing First
 Regeringens strategi för att motverka hemlöshet	2022 - 2026	Coordination et suivi Collecte de données	Prévention des expulsions locatives	Assurer l'accès aux soins	Développement du travail de rue Développement du système d'orientation	Housing First
 Strategie sociálního začleňování	2021 - 2030	Coordination et suivi Diagnostic des besoins	Accompagnement des locataires en difficulté	Garantir le droit au logement Assurer l'accès aux soins Lutte contre les discriminations	Réduction des risques Médiation de dettes Insertion professionnelle	Construction de logements abordables Développement des AIS Housing First

Les documents passés en revue sont très variables en taille et en contenu. Certains, comme le Plan d'action national contre le sans-abrisme (*Nationaal Actieplan Dakloosheid*) aux **Pays-Bas**, détaillent une stratégie ciblant spécifiquement l'exclusion du logement, d'autres, comme le Plan national des interventions et des services sociaux (*Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali*) en **Italie**, présentent un programme dépassant largement cette seule problématique. Les publications n'ont pas non plus la même portée prescriptive : texte de loi encadrant la coordination fédérale des actions à mener en **Belgique**, document technique fixant les objectifs et les leviers de la politique du logement en **Irlande**, rapport officiel dressant l'inventaire des mesures existantes et à explorer pour favoriser l'inclusion des personnes sans domicile en **Roumanie**. Par ailleurs, la liste rassemble des planifications stratégiques mises en place de longue date, comme en **Finlande**, et des programmations très récentes, comme en **Allemagne**. Il ressort également de cette lecture que les différents États membres ne se concentrent pas tous sur les mêmes aspects du problème : le tableau comporte aussi bien des stratégies presque intégralement axées sur l'accès au logement que des programmes portant principalement sur le respect du droit des personnes et les luttes contre les discriminations. Cet aperçu général laisse évidemment en suspens des questions essentielles : selon quels critères ces programmes de lutte contre le sans-abrisme sont-ils évalués ? Quels conditions doivent être réunies pour mettre sur pied une véritable stratégie ? Sur quel barème s'appuyer pour juger de sa faisabilité et son efficacité ? À la suite des recommandations déjà formulées par la FEANTSA³⁴, le travail amorcé dans le cadre d'EPOCH visera, entre autres, à clarifier ces points en apportant des éléments de réponse³⁵.

³⁴ Voir notamment : FEANTSA (2006) – « Toolkit for Developing an Integrated Strategy to Tackle Homelessness », URL : <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2006/10/19/toolkit-for-developing-an-integrated-homelessness-strategy> ; FEANTSA (2010) – *Ending Homelessness. A Handbook for Policy Makers*, Brussels : FEANTSA, URL : <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2010/10/12/toolkit-ending-homelessness-a-handbook-for-policy-makers>.

³⁵ Deux recherches très détaillées sont en cours de parution : Szeintuch S. (2024) – *Homelessness strategies in European Union Member States. The state of play in 2024*, Brussels : FEANTSA ; OCDE (2024) – *Toolkit to Combat Homelessness*, Paris : OCDE.

Enfants sans-abri et mal-logé·e·s : une réalité européenne

Les droits de l'enfance à l'épreuve

Qu'ils et elles soient à la rue, pris·es en charge dans des structures d'accueil ou hébergé·e·s temporairement à l'hôtel, contraint·e·s de vivre dans des abris de fortune, des taudis ou des logements surpeuplés, de trop nombreux·euses enfants européen·ne·s sont privé·e·s des conditions leur permettant de vivre et de grandir dignement. Compte tenu de la variété des formes d'exclusion du logement et de mal-logement dont ils et elles sont victimes, leur nombre exact est difficile à déterminer. Les études et les données existantes, comme les associations travaillant sur le terrain, témoignent qu'il en soit d'un problème profond et répandu. Cette situation inacceptable dans une région du monde qui compte parmi les plus prospères est doublement préjudiciable pour les enfants : non seulement les multiples dommages consécutifs du sans-abrisme ou des mauvaises conditions de logement affectent leur vie présente, mais elles entraveront aussi potentiellement leur trajectoire et leurs chances futures. Car force est de constater que le logement constitue une pierre d'angle sur laquelle repose les possibilités de développement, d'épanouissement et d'émancipation des plus jeunes. La santé physique et mentale, les relations sociales et affectives, l'éducation et la scolarité sont en effet autant d'aspects qui dépendent grandement de l'existence et de la qualité d'un « chez-soi ».

Aperçu chiffré du phénomène

La pauvreté infantile en Europe

La pauvreté des enfants reste un problème majeur au sein de l'Union européenne¹. Près d'un cinquième de la population âgée de moins de 18 ans, soit 15,6 millions de jeunes, vivait sous le seuil de pauvreté en 2023². L'Europe comptait cette même année 4,2 millions d'enfants de moins de 6 ans élevé·e·s dans des familles en situation de grande précarité. Cette réalité concerne aussi bien les pays d'Europe de l'Est que ceux d'Europe de l'Ouest : en **France**, en **Italie** et en **Espagne**, tout comme en **Bulgarie** et en **Roumanie**, plus d'un cinquième des très jeunes enfants vivaient au sein de ménages percevant un revenu gravement insuffisant. Les chiffres indiquent que les familles monoparentales souffrent davantage de la pauvreté³. En 2023, pas loin d'un tiers des personnes seules avec un·e ou plusieurs enfants à charge (31,9%) n'étaient pas en mesure d'assurer à leur famille un niveau de vie décent. En **Slovaquie**, à **Malte**, en **Bulgarie**, au **Luxembourg** et en **Espagne**, c'est plus de deux familles monoparentales sur cinq qui étaient confrontées à une précarité financière.

La situation apparaît encore plus alarmante lorsque l'indicateur statistique retenu combine les dimensions économique, sociale et matérielle. En 2023, pas loin d'un·e enfant européen·ne sur quatre (24,8%) était exposé·e à un risque de pauvreté, vivait dans un ménage à faible intensité de travail ou souffrait de privation matérielle et sociale sévère (*figure 1*). Au total, c'est près de 20 millions de jeunes de moins de 18 ans qui couraient un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale au sein de l'UE – parmi eux et elles, 27,9% avaient moins de 6 ans, 33,4% avaient entre 6 et 11 ans, et 38,7% avaient entre 12 et 17 ans. Une forte corrélation est observée entre le niveau de formation des parents et les conditions socio-économiques d'existence des enfants⁴ : en 2023, alors que le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale touchait seulement 10,7% des enfants ayant des

¹ Un constat déjà dressé en 2020 par la Cour des comptes européennes : European Court of Auditors (2020) – *Combating Child Poverty : Better Targeting of Commission Support Required*, ECA Special Report, Luxembourg : Publications Office of the European Union, URL : <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/child-poverty-20-2020/en/index.html>.

² Eurostat – Taux de risque de pauvreté par seuil de pauvreté, âge et sexe - enquêtes EU-SILC et PCM (ILC_LI029), dernière mise à jour : 20/06/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI029/default/table.

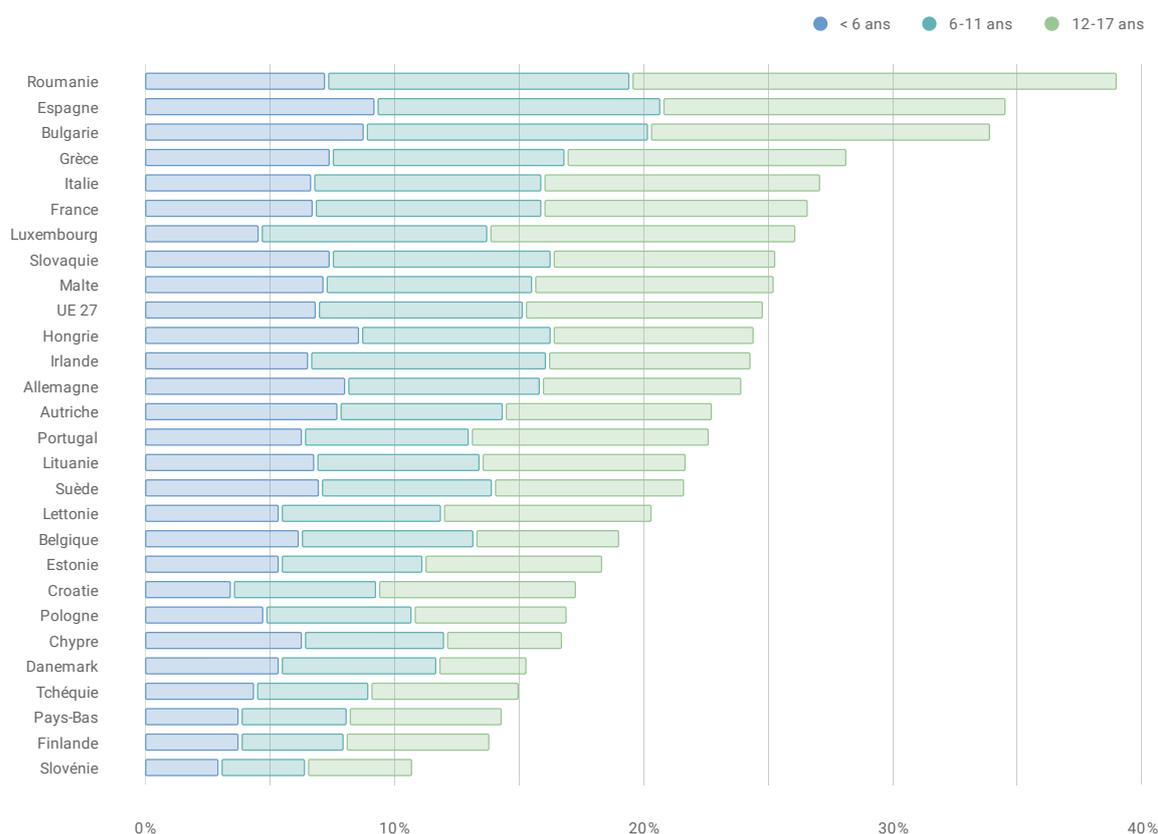
³ Eurostat – Taux de risque de pauvreté par seuil de pauvreté et type de ménage - enquêtes EU-SILC et PCM (ILC_LI03), dernière mise à jour : 20/06/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI03/default/table.

⁴ Eurostat – Enfants menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale selon le niveau d'éducation atteint des parents (population âgée de 0 à 17 ans) (ILC_PEPS60N), dernière mise à jour : 26/07/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PEPS60N/default/table.

parents titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, il concernait 61,8% des enfants dont les parents avaient un niveau de formation ne dépassant pas le premier cycle de l'enseignement secondaire.

Ces données moyennes à l'échelle européenne recouvrent de profondes disparités nationales. En 2023, les taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale parmi les mineur-e-s étaient particulièrement élevés en **Bulgarie** (33,9%), en **Espagne** (34,5%) et en **Roumanie** (39,0%). Surtout en comparaison des taux enregistrés aux **Pays-Bas** (14,3%), en **Finlande** (13,8%) et en **Slovénie** (10,7%) qui se situaient largement en dessous de la moyenne européenne. Il faut souligner par ailleurs que ce risque n'affecte pas de manière équivalente les différentes tranches d'âge dans tous les États membres. En **Roumanie**, sur les 1,36 millions d'enfants menacé-e-s par la précarité socio-économique en 2023, la moitié avaient entre 12 et 17 ans. De l'autre côté du spectre, en **Allemagne**, en **Hongrie** ou à **Chypre**, les enfants concerné-e-s par cette menace avaient majoritairement moins de 6 ans. Au **Danemark**, en **Irlande** et en **Belgique**, ce sont les enfants âgé-e-s de 6 à 11 ans qui étaient légèrement surreprésenté-e-s parmi les mineur-e-s en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

Figure 1 · Mineur-e-s en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (2023, en %)



Source : Eurostat · [ILC_PEPS01N](#)

Dernière mise à jour : 2024-06-20

Rupture de série en 2023 : Croatie · France

Les conditions de vie et les possibilités d'épanouissement des enfants européen-ne-s peuvent également être appréhendés via un autre indicateur composite proposé par Eurostat⁵. Ce dernier inclut 17 items couvrant

⁵ Eurostat – Taux de privation matérielle spécifique pour les enfants par âge (enfants âgés moins de 16 ans) (ILC_CHMD01), dernière mise à jour : 13/08/2023, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_CHMD01/default/table.

différents aspects matériels et sociaux jugés essentiels (12 concernant uniquement les enfants et 5 portent sur les ménages auxquels ils et elles appartiennent)⁶. Le taux de privation matérielle spécifique aux enfants correspond à la proportion d'enfants de moins de 16 ans qui n'ont pas accès, faute de ressources financières suffisantes, à au moins 3 de ces 17 éléments. En 2021, cette privation matérielle concernait 13,0% des enfants de l'Union européenne. Plus d'un tiers des enfants n'avait pas suffisamment accès à ces biens et services essentiels en **Grèce** (33.9%), en **Bulgarie** (36.5%) et en **Roumanie** (42.5%). Les taux particulièrement élevés observés dans ces trois États membres contrastent nettement avec ceux relevés dans d'autres pays, comme en **Estonie** (3,8%), en **Finlande** (3,7%), en **Suède** (3,5%) ou en **Slovénie** (2,9%).

Au moins 400 000 enfants européen-ne-s privé-e-s de « chez-soi »

Bien que de nombreux progrès aient été réalisés ces dernières années en matière de dénombrement, les données nationales ou locales portant sur les enfants sans domicile sont assez fragmentaires et difficilement comparables entre elles – en particulier en raison des différentes définitions et perceptions du groupe cible⁷. L'éventail des chiffres disponibles laisse néanmoins entrevoir un phénomène très probablement conséquent et répandu.

En **Allemagne**, selon le dernier dénombrement mené en 2023 par l'Office fédéral de la statistique, 101 505 enfants accompagné-e-s de leur famille étaient pris-es en charge dans les structures d'hébergement du pays⁸. Ces mineur-e-s, qui représentaient 28% des personnes recensées, étaient très majoritairement de nationalité étrangère (90%) et pour une grande part réfugié-e-s ukrainien-ne-s. Parallèlement, les enquêtes conduites par GISS & Kantar public en 2022⁹ évaluaient à 1 121 le nombre d'enfants à la rue et à 5 575 celui des mineur-e-s qui, faute de logement, étaient temporairement hébergé-e-s par des tiers. Des chiffres que les associations considèrent potentiellement sous-estimés, notamment au regard des conclusions d'une étude réalisée par la *Deutsches Jugendinstitut*. Selon cette dernière, la république fédérale comptait pas moins de 7 500 mineur-e-s dormant à la rue en 2016¹⁰.

En **Autriche**, le dernier recensement des personnes officiellement enregistrées comme sans domicile par les municipalités¹¹ fait état de 2 067 mineur-e-s privé-e-s de « chez-soi » – soit 11% de la population comptabilisée en 2022. La technique de collecte utilisée par Statistik Austria ne permet pas de déterminer les situations d'exclusion du logement dans lesquelles se trouvaient ces enfants. Elle offre par contre des informations

⁶ Sont considérés comme spécifiques aux enfants les 12 items suivants : avoir quelques habits neufs, avoir deux paires de chaussures, manger des fruits et légumes chaque jour, manger des protéines chaque jour, avoir des livres adaptés à son âge, avoir des jeux d'extérieur, avoir des jouets d'intérieur, participer régulièrement à des activités de loisirs, célébrer des événements (anniversaires, fêtes, cérémonies), inviter des amis chez soi, partir une semaine en vacance par an, participer à des excursions scolaires. Les 5 items restant renvoient plus globalement aux ménages : remplacer des meubles usés ou dégradés, ne pas avoir d'arriéré de paiement (loyer, crédits, factures), avoir un accès à internet, chauffer correctement son logement, avoir une voiture.

⁷ Ces limites méthodologiques étaient déjà pointées dans un rapport complet sur le sujet datant de 2007 : FEANTSA (2007) – *Child Homelessness in Europe. An Overview of Emerging Trends*, Brussels : FEANTSA, p. 10.

⁸ Statistisches Bundesamt (2023) – « Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen 2023 », URL : <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=statistikTabellen&selectionname=22971#abreadcrumb>.

⁹ GISS & Kantar Public (2022) – *Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Absatz 2 und 3 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz*, Forschungsbericht, Bremen / München : Bundesministerium für Arbeit und Soziales, URL : https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-605-empirische-untersuchung-zum-wohnungslosenberichterstattungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

¹⁰ Beierle S. (2017) – *Praxisbericht zur Projektarbeit mit Straßenjugendlichen*, Halle : Deutsches Jugendinstitut, URL : <https://www.dji.de/ueber-uns/projekte/projekte/strassenkinder-und-jugendliche-in-der-jugendsozialarbeit/projekt-publikationen.html>, p. 14.

¹¹ BMSGPK (2023) – *Kennzahlen zu Lebensbedingungen 2022. Indikatoren für soziale Inklusion in Österreich*, Wien : Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, URL : https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Kennzahlen_zu_Lebensbedingungen_2022.pdf.

précises quant à leur répartition sur le territoire national : près de la moitié des enfants sans domicile recensé-e-s en 2022 (48%) étaient concentré-e-s à Wien.

En **Belgique** également, les mineur-e-s sont pris-es en compte dans le cadre des dénombrements qui se tiennent dans différentes villes et provinces depuis plusieurs années. En 2023, avec le soutien des autorités régionales et sous l'égide de la Fondation Roi Baudouin, les chercheur-euse-s en charge de ces comptages ont évalué respectivement à 5 946 et 4 713 le nombre d'enfants privé-e-s de « chez-soi » en Flandre et en Wallonie¹². En Région de Bruxelles-Capitale, le dernier dénombrement en date qui s'est tenu en 2022¹³ a permis d'identifier 977 mineur-e-s sans-abri ou mal logé-e-s. Ils et elles représentaient 14% des personnes recensées, une proportion en légère baisse au regard des chiffres rassemblés au cours du précédent comptage (18% en 2020). En compilant l'ensemble des dernières données fiables, les enfants sans « chez-soi » seraient au moins 11 697 à l'échelle du pays.

En **France**, les données témoignant du nombre d'enfants exclu-e-s du logement sont relativement éparées. La dernière enquête menée au niveau national par l'Insee en 2012¹⁴ faisait déjà état de 30 700 enfants sans domicile. Si plusieurs estimations ont été proposées depuis cette date, aucune étude statistique d'envergure ne permet à l'heure actuelle de mesurer précisément le phénomène. Pour autant, il ne fait aucun doute que le problème a pris de l'ampleur. En attestent à eux seuls les chiffres collectés par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui assurent la gestion de places d'hébergement¹⁵. Dans la nuit du 21 au 22 août 2023, 29 780 enfants ont été pris-es en charge à l'hôtel avec leur familles faute de solution de logement. Cette même nuit, 1 990 enfants n'ont pu être orienté-e-s vers un hébergement en raison du manque de places disponibles.

En **Hongrie**, les enfants et les familles en difficulté et sans solution de logement sont placé-e-s dans des foyers temporaires administrés par la protection de l'enfance. Selon les données de fréquentation annuelles publiées par l'Office central des statistiques¹⁶, 6 871 enfants ont été hébergé-e-s dans des foyers pour familles au cours de l'année 2023. Cette même année, 783 enfants ont été pris-es en charge dans des foyers qui leur sont spécialement dédiés. Ces chiffres sont en légère augmentation par rapport à 2022, année durant laquelle ces deux types de structures avaient accueilli respectivement 6 714 et 672 enfants.

En **Irlande**, pays qui affronte une grave crise du logement depuis plusieurs années, le nombre de familles hébergées en urgence est en forte progression. Au cours de la semaine du 25 décembre 2023, le ministère du logement, du gouvernement local et du patrimoine (DHLGH)¹⁷ a recensé 1 916 ménages regroupant au total 3 962 enfants dans l'ensemble des hôtels et des dispositifs supervisés par l'État. Entre début 2021 et fin 2023, le nombre de familles prises en charge dans ces structures a quasiment doublé. L'effectif des enfants accueilli-e-s a quant à lui augmenté de 70% en l'espace de trois ans.

¹² Fondation Roi Baudouin (2024) – « Dénombrement du sans-abrisme et de l'absence de chez-soi. Rapport global 2023 », URL : <https://kbs-frb.be/fr/denombrement-du-sans-abrisme-de-labsence-de-chez-soi-rapport-global-2023>.

¹³ Bruss'help (2023) – *Dénombrement des personnes sans-chez-soi en Région de Bruxelles-Capitale. Septième édition : 8 novembre 2022*, Bruxelles : Bruss'help, URL : https://www.bruss'help.org/images/Rapport_denombrement_2022_FR.pdf.

¹⁴ Duée M. & Yaouancq F. (2014) – « Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situations » in Insee, *France, Portrait Social. Édition 2014*, Mayenne : Insee, URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1288529>, p. 121-138.

¹⁵ UNICEF & Fédération des acteurs de solidarité (2023) – *Baromètre enfants à la rue 2023*, Paris : Fédération des acteurs de solidarité, URL : https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2023/08/barometreenfantsalaruefasunicef_vdeffdef_s.pdf.

¹⁶ Központi Statisztikai Hivatal (2024) – « Gyermekek És Családok Átmeneti Otthonaiban Az Év Folyamán Ellátott Gyermekek Vármegye És Régió Szerint », KSH, URL : https://www.ksh.hu/stadat_files/szo/hu/szo0041.html.

¹⁷ Department of Housing, Local Government and Heritage (2023) – *Monthly Homelessness Report. December 2023*, Dublin : Government of Ireland, URL : <https://www.gov.ie/en/publication/9f3eb-homeless-report-december-2023/>.

En **Italie**, sur les 96 197 personnes identifiées comme sans domicile au cours du recensement de la population piloté par l'Institut national des statistiques en 2021¹⁸, 12 804 avaient moins de 18 ans (13%). Près de deux mineur·e·s dénombré·e·s sur cinq étaient de nationalité étrangère (38%) et pas loin de la moitié d'entre eux et elles étaient concentré·e·s dans les trois plus grandes villes du pays (44%). Parallèlement à ce recensement, la Fédération italienne des organisations pour les personnes sans-abri (fio.PSD) a mené une enquête auprès de ses membres début 2024 pour sonder le phénomène : 16 organisations sur 31 ont indiqué que des enfants vivaient à la rue dans leur zone d'intervention (principalement dans le nord du pays). Pour la plupart, ces enfants, non accompagné·e·s ou à la rue avec leur famille, étaient de nationalité étrangère et originaires de pays extracommunautaires.

Au **Portugal**, les données collectées à l'échelle nationale par l'organisation faitière ENIPSSA en 2022¹⁹ révèlent que 15% des 10 773 personnes sans domicile recensées avaient moins de 18 ans – une proportion qui a augmenté de 25% en un an. Alors que les mineur·e·s ne représentaient que 4% de l'effectif pris en charge dans les centres d'accueil dédiés au public privé de « chez-soi », ils et elles constituaient près d'un quart des personnes à la rue ou hébergées en urgence. À noter par ailleurs que dans la Région de l'Alentejo, la part des enfants et des adolescent·e·s parmi la population dénombrée atteignait 42%.

Au **Royaume-Uni**, chaque nation constitutive évalue selon une méthode propre le nombre d'enfants en hébergement temporaire. Selon le ministère britannique qui assure le suivi des places occupées dans les hôtels et les dispositifs d'hébergement²⁰, 71 270 familles regroupant 145 780 enfants étaient pris·es en charge fin décembre 2023 en Angleterre – soit 9 300 familles et 19 460 enfants de plus qu'en décembre 2022. Les statistiques tenues par le gouvernement gallois²¹ indiquent que sur les 11 273 personnes hébergées en urgence le soir du 31 décembre 2023, 3 077 avaient moins de 16 ans. En Écosse, d'après les chiffres officiels²², 9 860 enfants vivaient dans des logements temporaires au 30 septembre 2023 – soit une augmentation de 8% en un an. Les autorités nord-irlandaises²³ faisaient état de 4 556 ménages et 4 844 enfants bénéficiaires d'un hébergement temporaire en janvier 2024.

En **Tchéquie**, l'étude commanditée par le ministère du travail et des affaires sociales et menée par SocioFactor en 2022²⁴ fournit deux principales informations sur le nombre d'enfants exclu·e·s du logement. Sur les 12 445 personnes hébergées temporairement, faute de solution de logement, dans des hôtels ou des foyers municipaux, 1 393 étaient des enfants de moins de 15 ans. Les résultats indiquent parallèlement que 7 144 mineur·e·s vivaient dans des habitations inadaptées ou non conventionnelles (lieux non résidentiels, squats, mobiles home), ce qui représente plus de deux personnes sur cinq (44%) contraintes de vivre dans ce type de conditions.

¹⁸ Istituto Nazionale di Statistica (2021) – « Censimento della popolazione e delle abitazioni », URL : <http://dati-censimentipermanenti.istat.it/>.

¹⁹ ENIPSSA (2023) – « Inquérito Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo. 31 de dezembro 2022 », URL : <https://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/Inqu%C3%A9rito+Caracteriza%C3%A7%C3%A3o+das+Pessoas+em+Situa%C3%A7%C3%A3o+de+Sem-Abrigo+-+31+de+dezembro+2022+-+Quadros/b40f70be-40c0-478d-af46-f84b035dd57b>.

²⁰ Department for Levelling Up, Housing and Communities (2024/04/30) – « Tables on Homelessness », URL : <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-homelessness>.

²¹ Welsh Government (2024/02/29) – « Homelessness Accommodation Provision and Rough Sleeping : December 2023 », URL : <https://www.gov.wales/homelessness-accommodation-provision-and-rough-sleeping-december-2023>.

²² Scottish Government (2024/02/27) – « Homelessness in Scotland : Update to 30 September 2023 », URL : <https://www.gov.scot/publications/homelessness-in-scotland-2022-23/>.

²³ Department for Communities (2024/03/14) – « Northern Ireland Homelessness Bulletin : July - December 2023 », URL : <https://www.communities-ni.gov.uk/publications/northern-ireland-homelessness-bulletin-july-december-2023>.

²⁴ SocioFactor (2022) – *Sčítání osob z vybraných kategorií klasifikace ETHOS*, Ostrava : SocioFactor, URL : <https://www.sociofactor.eu/prispevky/scitani-osob-z-vybranych-kategorii-klasifikace-ethos-181.php>.

Si ces données ne permettent pas de rendre compte de manière exhaustive du sans-abrisme des enfants à l'échelle européenne, elles peuvent servir de base à une approximation²⁵. Pour effectuer le calcul, les statistiques issues des dénombrements *point-in-time* qui se réfèrent aux mineur·e·s se trouvant dans les situations décrites par les catégories ETHOS Light 1, 2 et 3 sont compilées : 150 844 enfants recensé·e·s au total dans 6 pays. Le résultat est ensuite ramené à la somme de la population des mineur·e·s de ces 6 pays (35 833 050 mineur·e·s selon les données rassemblées par Eurostat) afin d'obtenir un taux moyen (0,421%). En appliquant ce pourcentage à la population mineure européenne (94 915 891 enfants en incluant le Royaume-Uni), le nombre d'enfants à la rue, hébergé·e·s en urgence et pris·es en charge dans les centres dédiés aux personnes sans domicile peut être estimé à 399 561.

400 000

ESTIMATION DU
NOMBRE D'ENFANTS
À LA RUE, EN HÉBERGEMENT
D'URGENCE ET DANS LES CENTRES
POUR PERSONNES SANS DOMICILE

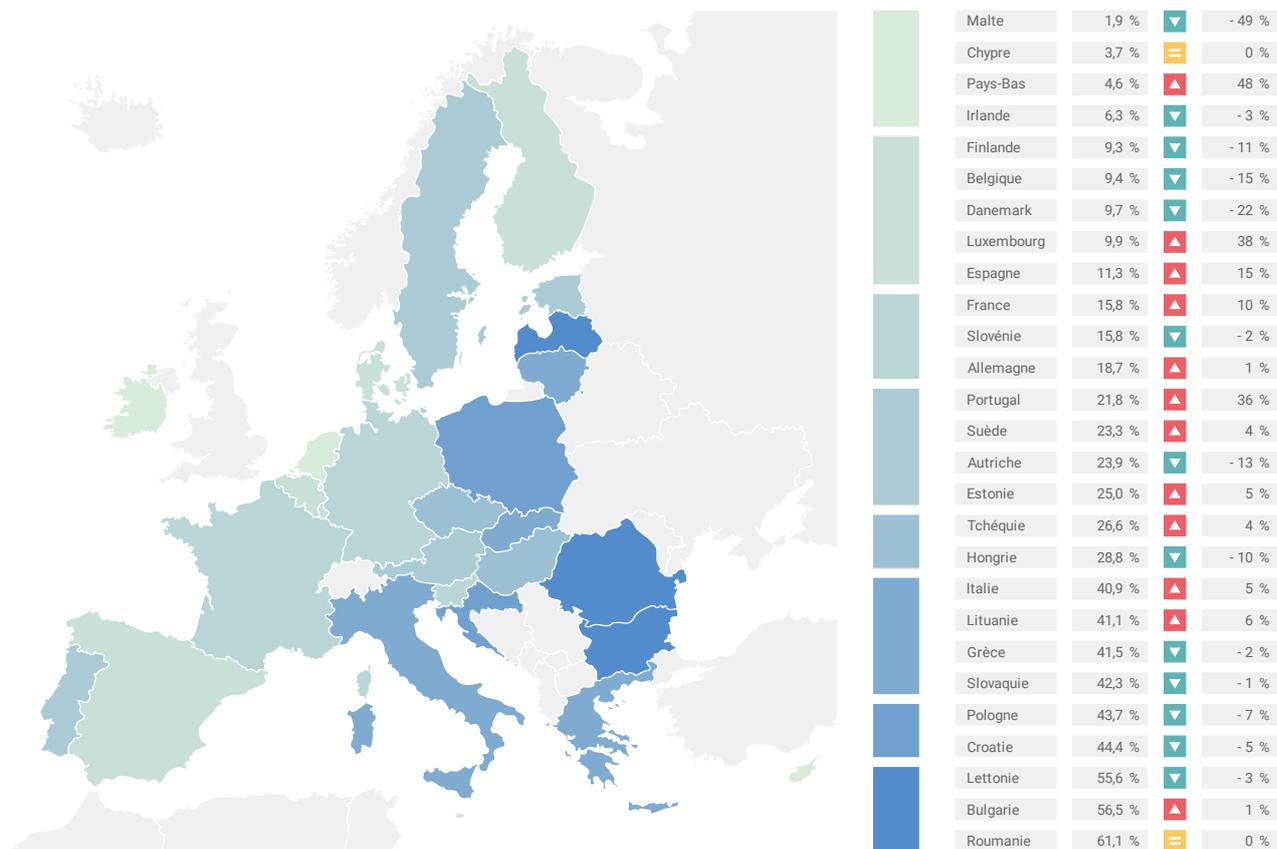
Plusieurs millions d'enfants victimes du mal-logement

La suroccupation figure sans conteste parmi les composantes majeures du mal-logement des enfants et de leur famille. Dans l'Union européenne, un quart des mineur·e·s – et plus d'un cinquième des enfants de moins de 6 ans – vivaient dans un logement surpeuplé en 2023. Les jeunes sont très nettement surexposé·e·s au problème : à titre de comparaison, cette même année, le taux de surpeuplement parmi la population globale était de 16,8%. Certains pays sont largement plus concernés que d'autres (*figure 2*). Alors que plus de la moitié des mineur·e·s avait affaire à ces mauvaises conditions d'habitation en **Lettonie** (55,6%), en **Bulgarie** (56,5%) et en **Roumanie** (61,1%), moins d'un jeune sur vingt y étaient confronté en à **Malte** (1,9%), à **Chypre** (3,7%) et aux **Pays-Bas** (4,6%). Par ailleurs, le taux de surpeuplement varie amplement selon la composition du ménage considérée²⁶. La part des familles monoparentales affectée par la suroccupation s'élevait à 26,6% en moyenne dans l'UE en 2023, celle des familles nombreuses (deux adultes avec trois enfants dépendant·e·s ou plus) atteignait 34,8%.

²⁵ Le lecteur ou la lectrice trouvera un aperçu plus détaillé de la méthode et du calcul en annexe.

²⁶ Eurostat – Taux de surpeuplement par type de ménage - enquêtes EU-SILC (ILC_LVHO05B), dernière mise à jour : 26/07/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO05B/default/table.

Figure 2 · Mineur-e-s vivant dans un logement surpeuplé (2023, en % / évolution 2022-2023, en %)



Source : Eurostat · [ILC_LVH005A](#)

Dernière mise à jour : 2024-06-20

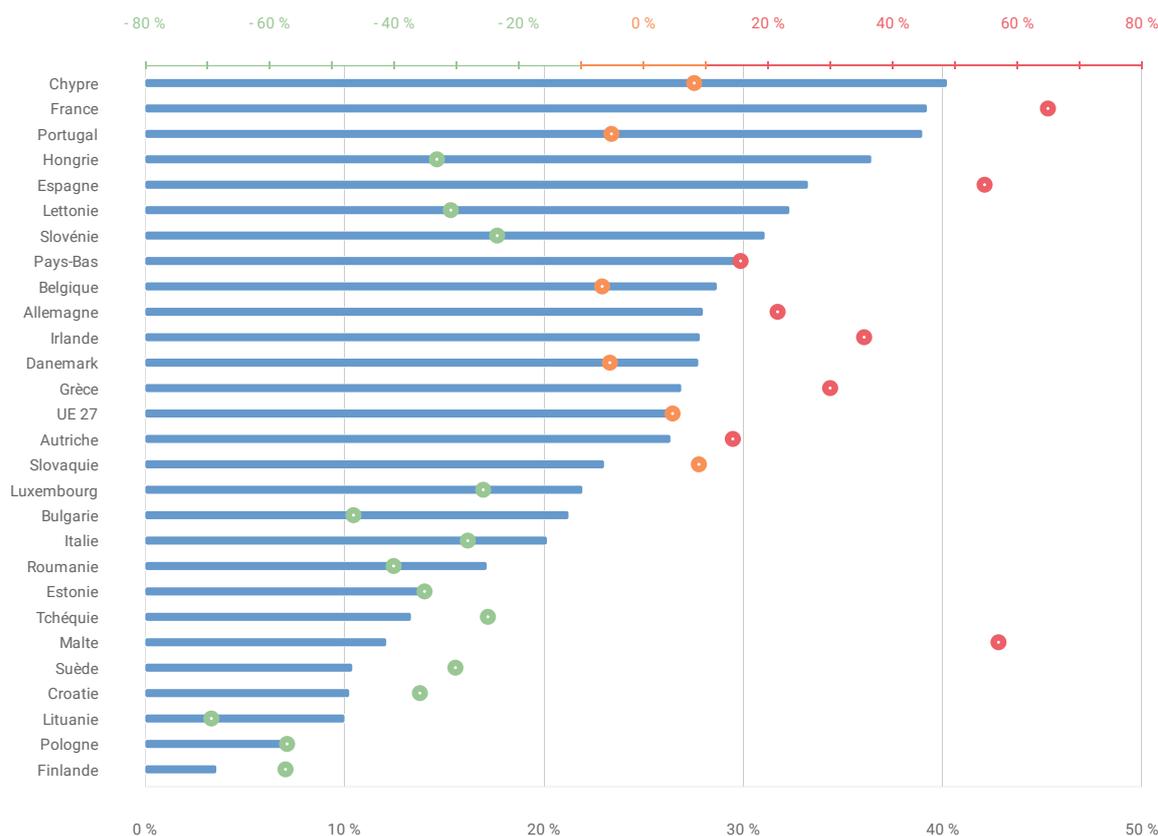
Rupture de série en 2022 : France · Luxembourg

Rupture de série en 2023 : Pologne

En 2023, près de 14,5 millions d'enfants européen-ne-s habitaient un logement présentant des infiltrations, des fondations humides ou des moisissures²⁷. Ces conditions, souvent dangereuses pour la santé et le développement des plus jeunes, concernaient en moyenne 18,3% des moins de 6 ans. Plus d'un-e mineur-e sur cinq vivait dans un environnement marqué par l'insalubrité au **Luxembourg** (20,5%), en **Espagne** (25,7%), en **France** (27,1%), à **Chypre** (30,2%) et au **Portugal** (33,0%). Souvent incapables de faire face au coût du logement et contraintes de se rabattre sur la partie la plus délabrée du parc immobilier ou locatif, les familles en situation de précarité sont spécialement touchées (figure 3). En Europe, plus d'un quart d'entre elles (26,5%) vivaient dans un logement vétuste et potentiellement indécent en 2023 – elles étaient plus d'un tiers en **Espagne** (33,3%), en **Hongrie** (36,5%), au **Portugal** (39,0%), en **France** (39,3%) et à **Chypre** (40,3%). En dix ans, la part des ménages pauvres avec enfants occupant ces logements a augmenté de plus de moitié en **Espagne** (+54,9%), à **Malte** (+57,1%) et en **France** (+65,1%)

²⁷ Eurostat – Enfants (âgés de 0 à 17 ans) vivant dans un logement ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol - enquêtes EU-SILC (ILC_MDH001C), dernière mise à jour : 12/06/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_MDH001C/default/table.

Figure 3 · Ménages avec enfant-s vivant sous le seuil de pauvreté dans un logement insalubre (2023, en % / évolution 2013-2023, en %)



Source : Eurostat · [ILC_MDH001](#)

Dernière mise à jour : 2024-06-12

Données manquantes en 2023 (données remplacées par les données 2020) : Irlande

Rupture de série en 2013 : Allemagne · France · Irlande · Luxembourg

Rupture de série en 2023 : Irlande

Le mal-logement des enfants peut revêtir d'autres dimensions. En 2023, plus de 5 millions de ménages avec enfants étaient dans l'incapacité financière de maintenir leur logement à une température adéquate (10,5% des familles européennes)²⁸. Cette même année, la précarité énergétique touchait 23,3% des ménages avec enfants vivant sous le seuil de pauvreté dans l'Union européenne – plus de deux familles en difficultés économique sur cinq en **Grèce** (40,1%), en **Bulgarie** (41,8%) et à **Chypre** (54,7%). Les familles monoparentales sont particulièrement nombreuses à être confrontées à cette difficulté : en moyenne dans l'UE, 18,9% d'entre elles ne pouvaient chauffer convenablement leur logement. En toute logique, les personnes seules percevant des revenus modestes avec un ou plusieurs enfants à charge sont encore plus exposées. Dans 8 des 27 États membres, plus d'un tiers de ces familles sont contraintes de faire des économies de chauffage au détriment de leur bien-être. Plus de la moitié d'entre elles sont dans cette situation en **Roumanie** (60,1%) et à **Chypre** (74,7%).

²⁸ Eurostat – Incapacité à maintenir une température adéquate dans le logement - enquêtes EU-SILC (ILC_MDES01), dernière mise à jour : 20/06/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_MDES01/default/table.

Des facteurs cumulés à l'origine de situations variées

« Il y a de plus en plus de discriminations sur le marché locatif. Quand le propriétaire entend un accent un peu étranger au téléphone, sa sélection est déjà toute faite. Les candidats qui ont de petits revenus, c'est pareil. Quant au nombre d'enfants, c'est encore pire que d'avoir des animaux de compagnie. »²⁹

Pascale Francotte, assistante sociale, 30 septembre 2023

Pour la plupart, les enfants privé-e-s de « chez-soi » ou mal-logé-e-s sont les victimes collatérales des situations dans lesquelles se trouvent leurs parents. Ces situations résultent généralement d'un ensemble de facteurs enchevêtrés, si bien qu'il est souvent difficile de dégager une explication univoque : la perte d'un logement peut survenir suite à des difficultés relationnelles ou des problèmes psychosociaux devenus insurmontables pour un ménage déjà fragilisé financièrement ; l'emménagement programmé d'une famille sans solution de logement peut être compromis par un licenciement ou la révocation d'un titre de séjour ; l'expulsion locative d'une mère et ses enfants peut être prononcée parce que celle-ci n'est plus en mesure de payer ses factures compte tenu de la hausse générale des prix. En règle générale, les chercheur-euse-s qui analysent les mécanismes au principe du sans-abrisme et du mal-logement³⁰ distinguent schématiquement trois grands types de causes.

- Les **facteurs structurels** renvoient à l'ensemble des déterminations d'ordre socio-économique. Le creusement manifeste des inégalités de revenus en longue période et la précarisation de l'emploi, couplés à la flambée des prix de l'immobilier et à la pénurie de logements abordables constituent le terreau sur lequel l'exclusion du logement prolifère. Sont à classer également dans ces facteurs, le racisme et les discriminations, la ségrégation territoriale et le traitement politique des flux migratoires qui maintiennent toute une série de personnes dans une situation de non droit.
- Les **facteurs individuels** regroupent l'ensemble des expériences qui marquent les trajectoires personnelles et familiales. Les maladies chroniques, le handicap, les problèmes de santé mentale et les assuétudes sont autant de problématiques qui, superposées à d'autres fragilités, peuvent gravement compliquer l'accès au logement ou le maintien dans celui-ci. Les accidents de parcours et les traumatismes – comme la perte d'un proche, une rupture conjugale ou un éloignement familial suite à des violences – peuvent également être à l'origine de la perte d'un logement ou la précipiter.
- Les **facteurs institutionnels** rassemblent à la fois les défaillances des politiques publiques et l'inadéquation des normes législatives. Le manque de services d'aide ou de places d'hébergement, les ruptures de prise en charge ou les dysfonctionnements en matière de coordination, d'orientation ou d'attribution peuvent notamment impacter la durée ou la gravité du sans-abrisme ou du mal-logement des personnes et des familles. Certaines mesures juridiques comme les expulsions locatives peuvent aussi, sans médiation ni accompagnement, s'avérer particulièrement délétères.

²⁹ Cornet R. & Luzemo F. (2023/09/30) – « Hassan, victime de la crise du logement : "Avec trois enfants, c'est très difficile de trouver un appartement à Bruxelles" », RTBF, URL : <https://www.rtb.be/article/hassan-victime-de-la-crise-du-logement-avec-trois-enfants-c-est-tres-difficile-de-trouver-un-appartement-a-bruxelles-11262044>.

³⁰ Voir en particulier : FEANTSA (2007) – *Child Homelessness in Europe. An Overview of Emerging Trend*, op. cit., p. 18-20.

Le sort des mineur·e·s étranger·ère·s non accompagné·e·s

Pas moins de 41 000 demandes d'asile ont été déposées par des mineur·e·s non accompagné·e·s (MNA) dans les pays de l'Union européenne en 2023 – soit le deuxième chiffre le plus élevé enregistré depuis 2015³¹. L'augmentation du nombre de ces jeunes en recherche de protection internationale a conduit ces dernières années à l'adoption de plusieurs changements législatifs et politiques visant à accélérer les procédures. Ces transformations suscitent de nombreuses critiques de la part des organisations humanitaires qui observent les signes d'une dégradation progressive des modalités d'accueil³². *Euro-Med Human Rights Monitor* pointe notamment les graves manquements en matière d'hébergement, de soins, d'éducation et d'insertion sociale. En **France**, « beaucoup sont contraints de vivre dans la rue où ils sont exposés à divers risques, dont l'exploitation sexuelle et le travail illégal »³³. En **Grèce** « les infrastructures d'hébergement surpeuplées du pays ont poussé les mineurs à désertier les lieux de prise en charge et, dans certains cas, à dormir dehors »³⁴. À noter également que les délais de procédure et les refus arbitraires de reconnaissance formelle du statut de mineur privent fréquemment ces enfants de l'hébergement et de l'accompagnement auxquels ils et elles ont droit – des situations de privation illégale de liberté ou de conditions de détention inhumaines sont également signalées, notamment en **Espagne**, en **Lituanie** et en **Pologne**³⁵. En **France**, l'Observatoire des expulsions de lieux de vie rapporte que « de nombreux MNA témoignent avoir été victimes de violences policières (tirs de LBD, usage répétitif et injustifié de gaz lacrymogènes, agressions verbales à caractère raciste) lors des opérations d'expulsion menées par les forces de l'ordre »³⁶.

À la rue en France

« L'écart entre le nombre de places et la demande est de plus en plus énorme, et on passe notre temps à alerter sur le fait qu'il n'y a pas de réponse pérenne et structurelle : on fait pour défaire derrière. Auparavant, le fait d'avoir un bébé faisait automatiquement de vous un public prioritaire. Aujourd'hui, les critères sont de plus en plus stricts et avoir un enfant de plus d'un an ne fait plus systématiquement de vous un public prioritaire, idem si vous êtes enceinte de 3 mois. À notre plus grand regret, on se voit obligés de catégoriser les publics. C'est très violent et ça met complètement de côté les principes de continuité et d'inconditionnalité de la prise en charge que nous essayons de respecter, mais nous n'avons pas le choix. Et ça ne fait que commencer, ces chiffres s'inscrivent sur un laps de temps très court. Avec la crise du logement qui s'aggrave de jour en jour, si le gouvernement n'apporte pas de réponse plus pérenne, les difficultés vont être devant nous et pas derrière nous. »³⁷

Nathalie Latour, directrice de la Fédération des acteurs de la solidarité, 2 novembre 2023

³¹ European Union Agency for Asylum (2024) – *Asylum Report 2024*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, URL : <https://euaa.europa.eu/publications/asylum-report-2024>, p. 227.

³² *Ibid.*, p. 232.

³³ Euro-Med Human Rights Monitor (2023) – *Happiness, Love and Understanding : The Protection of Unaccompanied Minors in the 27 EU Member State*, Geneva : Euro-Med Human Rights Monitor, URL : <https://euromedmonitor.org/uploads/reports/en-unaccompanied-minors-report.pdf>, p. 40 (traduction libre).

³⁴ *Ibid.*, p. 50 (traduction libre).

³⁵ *Ibid.*, p. 69, 85 et 98.

³⁶ Observatoire des expulsions de lieux de vie informels (2023) – *Rapport annuel 2023*, Paris : Observatoire des expulsions, URL : https://www.observatoiredesexpulsions.org/storage/wsm_publication/Zx2q8LZRTEXdx5u5q5laKHgEOWPqpLOYahfyeb1.pdf, p. 25.

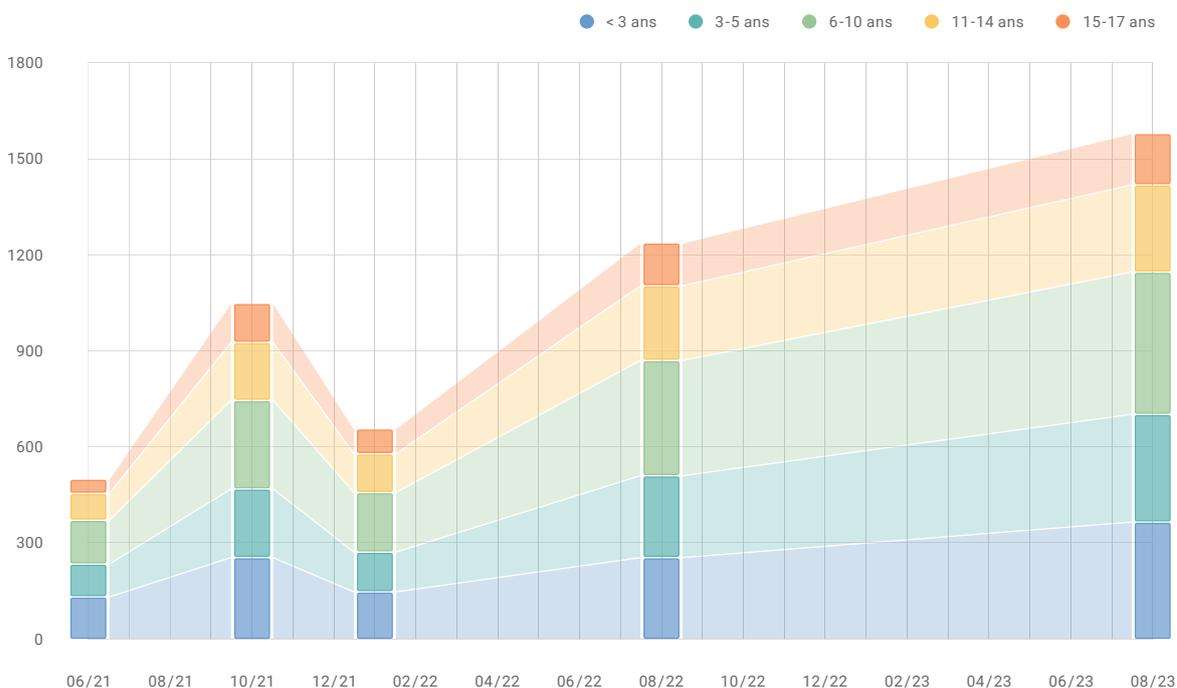
³⁷ Bulant J. (2023/11/02) – « L'inflation a fait des dégâts : le nombre d'enfants à la rue a augmenté de 42% depuis août en France », *BFM TV*, URL : https://www.bfmtv.com/societe/l-inflation-a-fait-des-degats-le-nombre-d-enfants-a-la-rue-a-augmente-de-42-depuis-aout-en-france_AV-202311020701.html.

À l'issue du premier comité interministériel à l'enfance qui s'est tenu le 21 novembre 2022³⁸, le gouvernement français annonçait, par la voix de sa première ministre, vouloir atteindre rapidement l'objectif « zéro enfant à la rue ». Un an plus tard, les associations tirent la sonnette d'alarme : non seulement la promesse n'a pas été tenue, mais la situation a empiré. Selon les chiffres enregistrés par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)³⁹, le nombre d'enfants contraint-e-s de passer la nuit dehors a augmenté de 29%. Dans la nuit du 21 au 22 août 2023, sur les 6 049 personnes n'ayant pas pu être hébergées en raison du manque de place ou de l'incompatibilité des places disponibles avec la composition des ménages, 1 990 avaient moins de 18 ans. Plus des trois quarts de ces mineur-e-s dormaient à la rue la veille de l'appel passé par leur famille au 115, le numéro à composer pour bénéficier d'un hébergement d'urgence.

« Il y avait une grande tente où nous étions plusieurs familles la nuit, à nous partager matelas et couvertures. On a fait quatre nuits comme cela, puis nos enfants ont attrapé une gastro-entérite, ils ont été vraiment malades. On ne mangeait que des tacos ou ce qu'on nous donnait, on ne pouvait rien cuisiner. »⁴⁰

Père d'une famille à la rue (bénéficiaire de Caritas), mai 2024

Figure 4 · France : évolution du nombre de mineur-e-s à la rue (FAS & UNICEF · 2021-2023)



Comme en témoignent les chiffres du SIAO analysés par l'UNICEF et la Fédération des acteurs de solidarité dans leurs baromètres annuels (figure 4), l'évolution du phénomène est très inquiétante. Entre la première et la dernière extraction de données, réalisées respectivement en juin 2021 et en août 2023, le nombre d'enfants dormant dehors a plus que triplé (+235%). Sur les 1 567 mineur-e-s à la rue comptabilisé-e-s en 2023, une grande part étaient de très jeunes enfants : 699 avaient moins de six ans (45%), 365 avaient moins de trois

³⁸ Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités (2022/11/21) – « Comité interministériel à l'enfance », URL : <https://solidarites.gouv.fr/comite-interministeriel-lenfance-2022-du-21-novembre-2022>.

³⁹ UNICEF & Fédération des acteurs de solidarité (2023) – *Baromètre enfants à la rue 2023*, Paris : Fédération des acteurs de solidarité, op. cit.

⁴⁰ Caritas France (2024/05/14) – « En famille, à la rue », URL : <https://www.secours-catholique.org/m-informer/grands-formats/la-rue-avec-des-enfants>.

ans (23%) et 150 avaient moins d'un an (10%). À noter que ces statistiques ne couvrent que les enfants dont les familles ont sollicité un hébergement. De fait, le nombre de mineur·e·s à la rue, vivant sous tente ou dans des abris de fortune est probablement beaucoup plus élevé. Paradoxalement, le gouvernement a réduit encore davantage les budgets et la capacité du parc d'hébergement courant 2023, une décision incompréhensible aux yeux des associations qui plaident pour la mise en œuvre d'une politique de lutte contre le sans-abrisme à la hauteur des enjeux⁴¹.

Chaque soir depuis janvier 2023, l'association Utopia 56 tient des permanences devant l'Hôtel de Ville de Paris pour soutenir les familles à la rue. Ces permanences permettent de rencontrer les personnes, de leur proposer un soutien sociojuridique et de les orienter, en fonction des places disponibles, vers des lieux d'accueil gérés par l'association ou chez des citoyens volontaires qui se proposent de les accueillir pour quelques nuits⁴².

Temporairement à l'hôtel en Irlande

« Notre objectif est de sortir les familles de cette situation le plus rapidement possible afin de minimiser l'impact du traumatisme que représente le sans-abrisme pour les enfants. Nous essayons également de diminuer cet impact en soutenant les enfants hébergés, par exemple en les sortant du centre pour une activité ou en mettant en place des programmes d'aide aux devoirs. Certains enfants sont angoissés à l'idée d'aller à l'école, nos travailleurs sociaux peuvent aussi les accompagner. Nous ne pouvons évidemment pas poser de diagnostic, mais je dirais que beaucoup d'enfants que nous voyons souffrent de troubles autistiques. Les familles sont parfois exclues en raison des comportements difficiles de l'enfant, ce qui n'est évidemment pas dans son intérêt. Une part relativement importante des personnes avec lesquelles nous travaillons ont subi des violences domestiques ou ont eu des problèmes de santé mentale par le passé. »⁴³

Hester Rodenhuis, coordinatrice de la Focus Ireland Family Homeless Action Team, 7 mai 2024

Chaque année, l'Alliance pour les droits des enfants (*Children's Rights Alliance*) publie un rapport visant à évaluer la mise en œuvre de la politique du gouvernement irlandais en matière d'enfance et de jeunesse. Son dernier bilan est sans appel⁴⁴ : le nombre d'enfants hébergé·e·s en urgence est à son plus haut depuis la première collecte de données en 2014. Rien qu'au cours des six mois qui ont suivi la levée du moratoire sur les expulsions en avril 2023, l'effectif des familles bénéficiaires a augmenté de presque 10%. Au printemps 2023, le premier ministre a mis en place un bureau chargé de coordonner un programme sur la pauvreté et le bien-être des enfants (*Child Poverty and Well-Being Programme Office*). Le sans-abrisme des enfants figure parmi les six priorités identifiées par le gouvernement⁴⁵. Si les associations saluent l'initiative, elles restent pour le moment prudentes quant à son efficacité future.

« J'ai dû me déplacer tous les jours pendant près de trois mois avec mes quatre enfants, dont mon bébé de deux mois. Nous devons quitter l'hébergement tous les matins à 10 heures et ne

⁴¹ UNICEF (2023/08/30) – « Enfants à la rue : l'été des tristes records », UNICEF, URL : <https://www.unicef.fr/article/enfants-a-la-rue-lete-des-tristes-records/>.

⁴² Utopia 56 (2023/03/15) – « Des familles sans abri manifestent leur droit à un hébergement d'urgence devant l'Hôtel de Ville de Paris », URL : <https://utopia56.org/en-cours-des-familles-sans-abri-manifestent-leur-droit-a-un-hebergement-durgence-devant-lhotel-de-ville-de-paris/>.

⁴³ Entretien mené le 7 mai 2024 avec Hester Rodenhuis, Focus Ireland, en ligne (traduction libre).

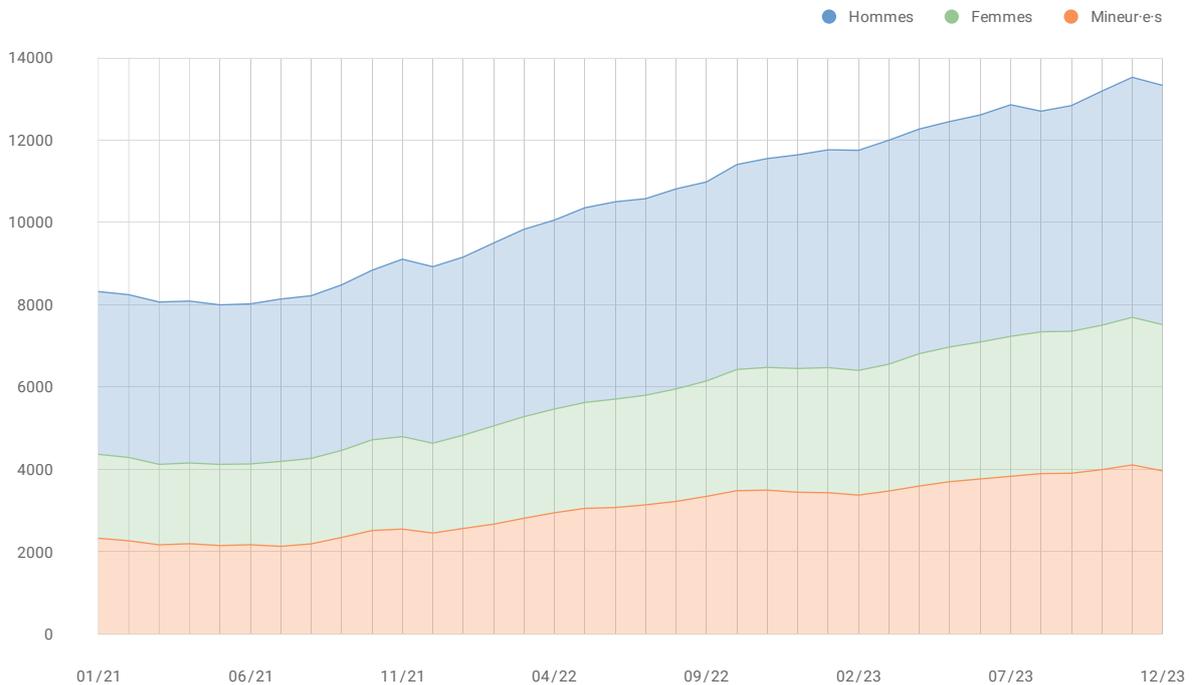
⁴⁴ Children's Rights Alliance (2024) – *Report Card 2024*, Dublin : Children's Rights Alliance, URL : <https://childrensrights.ie/wp-content/uploads/2024/02/Report-Card-2024.pdf>, p. 163-196.

⁴⁵ Department of the Taoiseach (2023/09/01) – « Child Poverty and Well-Being Programme Office », URL : <https://www.gov.ie/en/campaigns/7c189-child-poverty-and-well-being-programme-office/>.

pouvions y rentrer qu'à 19h30. J'étais dans la rue toute la journée avec mon bébé pendant que mes autres enfants étaient à l'école. »⁴⁶

Mère d'une famille hébergée en urgence (bénéficiaire du MLRC), novembre 2019

Figure 5 · Irlande : évolution du nombre de personnes hébergées par genre et par âge (Department of Housing, Local Government and Heritage · 2021-2023)



Les données extraites du Pathway Accommodation & Support System (PASS) et publiées mensuellement par le ministère du logement, du gouvernement local et du patrimoine (DHLGH)⁴⁷ offrent une vue détaillée de la situation. Au cours de la semaine du 25 au 31 décembre 2023, 1 916 familles regroupant au total 3 962 enfants étaient prises en charge dans les hôtels et les autres dispositifs d'hébergement d'urgence supervisés par l'État. La région de Dublin concentre l'écrasante majorité du public bénéficiaire (73% des familles et 76% des enfants). L'analyse des données sur le long cours donnent à voir l'explosion du sans-abrisme dans le pays (figure 5). Entre janvier 2021 et décembre 2023, le nombre d'enfants et de familles accueilli-e-s a augmenté respectivement de 70% et 98%. La proportion de mineur-e-s hébergé-e-s sur cette période oscille entre 26% et 31%. Si le gouvernement irlandais a bien déployé une stratégie ciblant les jeunes sans domicile âgé-e-s de 18 à 24 ans, pour l'heure, aucune mesure spécifique n'a été prise concernant ces enfants hébergé-e-s en urgence.

En aout 2024, le médiateur de l'enfance irlandais a déclaré, à l'occasion de l'inauguration d'un centre d'accueil pour familles, que les gouvernements successifs devaient assumer leurs responsabilités face à ce qu'il décrit

⁴⁶ Mercy Law Resource Centre (2019) – *Report on the Lived Experiences of Homeless Families*, Dublin : Mercy Law Resource Centre, URL : <https://mercyllaw.ie/wp-content/uploads/2023/05/MLRC-Report-on-the-Lived-Experiences-of-Homeless-Families.pdf> (traduction libre).

⁴⁷ Department of Housing, Local Government and Heritage (2023) – *Monthly Homelessness Report. December 2023*, Dublin : Government of Ireland, URL : <https://www.gov.ie/en/publication/9f3eb-homeless-report-december-2023/>.

comme une « violation traumatisante » des droits des enfants et des jeunes qui ont grandi dans les structures d'hébergement d'urgence⁴⁸.

En centre d'hébergement en Belgique

« On a à peu près 80% des femmes accueillies qui ont été victimes de violences. Les enfants ont soit subi des violences, soit été témoins. Ce sont des enfants qui ont du mal à s'exprimer, c'est difficile pour eux de gérer leurs émotions, leurs colères. Puis on a quand même une grosse majorité d'enfants qui sont en difficulté scolaire. On ne peut pas faire de généralité, mais on remarque que les parents sont souvent débordés par leur situation, qui est très compliquée. Donc ma collègue va mettre en place des activités au cours desquelles elle va aborder la question de la violence. Et par rapport à la scolarité, une fois qu'ils arrivent ici, ils sont vraiment pris en charge par l'éducateur. Parmi les problématiques, il y a aussi la promiscuité dans les chambres qui est difficile à gérer pour les enfants. Pour nous, c'est impossible de faire différemment parce que le bâtiment est fait comme ça, mais ça peut créer des frictions entre frères et sœurs par exemple. »⁴⁹

Charlotte Van Craeynest, directrice du Home Victor Du Pré, 9 avril 2024

Le personnel des maisons d'accueil (nom donné en Belgique francophone aux structures d'hébergement et d'accompagnement des personnes sans domicile) est unanime : la part des femmes avec enfant-s qui sollicitent un hébergement suite à des violences conjugales est en forte augmentation⁵⁰. Dès lors, pour les équipes travaillant dans les centres dédiés à ce public, le soutien à la parentalité peut s'avérer être un véritable défi. Sans compter qu'aux traumatismes liés à la violence s'ajoutent souvent différentes problématiques psychosociales. Le travail d'accompagnement, qui vise à la fois à assurer la santé des enfants et l'autonomie des mères, ne peut donc être envisagé que sur le long terme. Or, comme le déplorent les fédérations qui représentent ces maisons d'accueil, les restrictions de durée de séjour fixées par les réglementations sont parfois inadaptées, ce qui peut générer une grande frustration au quotidien pour les acteur-trice-s de terrain⁵¹.

« Le grand fait comme si tout allait bien, mais au fond il ne va pas bien du tout. Pour les petits c'est une autre manière de s'exprimer, c'est beaucoup de colère, de pleurs. C'est psychologiquement très compliqué. On se sent démunies. Nous sommes ici pour nous en sortir, nous sommes en mauvais état nous-même, c'est parfois difficile de gérer cela en plus. »⁵²

Mère d'une famille en centre d'hébergement (maison d'accueil le 26), décembre 2023

⁴⁸ Conneely A. (2024/08/16) – « Children in homelessness being failed by Govt », *RTÉ*, URL : <https://www.rte.ie/news/ireland/2024/0816/1465281-ireland-homeless/>.

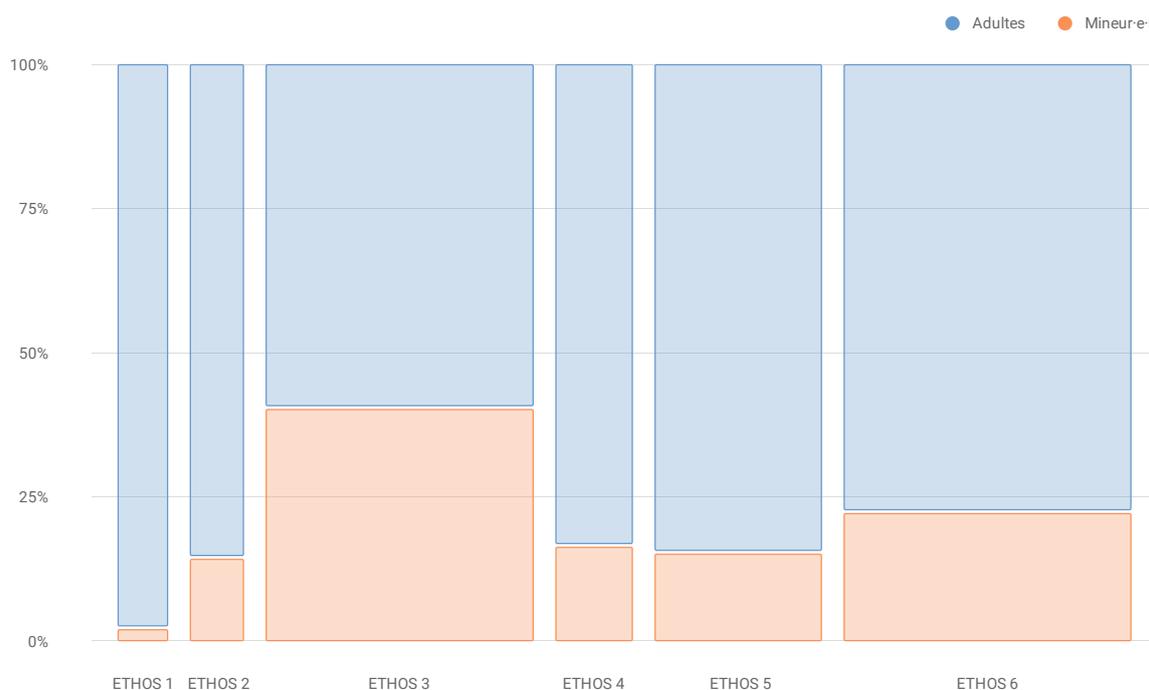
⁴⁹ Entretien mené le 9 avril 2024 avec Charlotte Van Craeynest, Home Victor Du Pré, Bruxelles.

⁵⁰ Voir par exemple : Warland M. (2023/12/12) – « La souffrance des enfants en maison d'accueil augmente, les professionnels tirent la sonnette d'alarme », *RTBF*, URL : <https://www.rtbef.be/article/la-souffrance-des-enfants-en-maison-d-accueil-augmente-les-professionnels-tirent-la-sonnette-d-alarme-11299358>.

⁵¹ Wu S. (2023/06/26) – « Maman et bébé sans domicile fixe », *Alter Echos*, URL : <https://www.alterechos.be/maman-et-bebe-sans-domicile-fixe>.

⁵² Warland M. (2023/12/12) – « La souffrance des enfants en maison d'accueil augmente, les professionnels tirent la sonnette d'alarme », *art. cit.*

Figure 6 · Belgique : répartition par âge selon la catégorie ETHOS Light (Bruss'help / FRB & Administrations régionales · 2022-2023)



Si l'organisation fédérale des compétences politiques a longtemps compliqué la quantification du sans-abrisme et du mal-logement à l'échelle nationale, les dénombrements locaux très complets et le travail de coordination menés depuis plusieurs années permettent aujourd'hui de donner un bon aperçu de la situation dans le pays⁵³. La compilation des statistiques existantes indique que les mineur·e·s représentent 26% des personnes recensées (11 697 enfants pour 34 163 adultes). L'écrasante majorité d'entre eux et elles sont soit pris·es en charge dans des maisons d'accueil ou des logements de transition, soit hébergé·e·s temporairement par des tiers faute de solution de logement (*figure 6*) – les enfants représentent plus de 40% des personnes se trouvant dans ces deux situations. En Région de Bruxelles-Capitale, le nombre d'enfants hébergé·e·s dans les maisons d'accueil est passé de 178 à 275 entre 2008 et 2022, soit une augmentation de 55%. En 2022, ils et elles représentaient 36% du public accueilli dans les structures d'hébergement et d'accompagnement de la région.

En mars 2024, le Parlement wallon a adopté une série de décrets en matière de santé et d'action sociale. Les textes votés prévoient notamment une réforme du secteur de l'aide aux personnes sans-abri : les maisons d'accueil, en particulier, bénéficieront de moyens supplémentaires pour accompagner les femmes victimes de violences conjugales et organiser la phase d'accompagnement des familles à l'issue de leur prise en charge⁵⁴.

⁵³ Bruss'help (2023) – *Dénombrement des personnes sans-chez-soi en Région de Bruxelles-Capitale. Septième édition : 8 novembre 2022*, Bruxelles : Bruss'help, URL : https://www.bruss'help.org/images/Rapport_denombrement_2022_FR.pdf ; Fondation Roi Baudouin (2024) – « Dénombrement du sans-abrisme et de l'absence de chez-soi. Rapport global 2023 », URL : <https://kbs-frb.be/fr/denombrement-du-sans-abrisme-de-labsence-de-chez-soi-rapport-global-2023>.

⁵⁴ RTBF (2024/04/25) – « Le Parlement wallon adopte des décrets réformant la première ligne de soins et les maisons d'accueil », RTBF, URL : <https://www.rtbf.be/article/le-parlement-wallon-adopte-des-decrets-reformant-la-premiere-ligne-de-soins-et-les-maisons-d-accueil-11365114>.

Grandir dans des conditions inacceptables

Un danger pour la santé physique et mentale

Il est aujourd'hui largement admis que le logement compte parmi les principaux déterminants sociaux de la santé. Dans son rapport final publié en 2008, la commission mise en place par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) pour recenser ces déterminants soulignait déjà que « l'accès à un logement et à un hébergement de qualité, à de l'eau propre et à des services d'assainissement est un droit de l'homme et une condition de base pour mener une vie saine »⁵⁵. Si elles restent encore très insuffisamment traitées, les conséquences du sans-abrisme et du mal-logement sur la santé, en particulier sur celle des enfants, sont désormais connues et amplement documentées⁵⁶. Vivre à la rue, entre deux hébergements temporaires ou dans un logement inadapté peut notamment avoir de graves répercussions sur le sommeil, l'alimentation et l'hygiène – des besoins essentiels au cours de la période cruciale de développement cognitif et émotionnel que constitue l'enfance. Pour les plus jeunes, les pathologies physiques ou les troubles mentaux associés à ces conditions de vie dégradées peuvent laisser des séquelles qui affecteront durablement leur avenir. Ces problèmes de santé sont souvent d'autant plus graves qu'ils ne sont pas toujours pris en charge, l'absence de logement représentant un obstacle de taille à l'accès aux soins⁵⁷.

Pour les enfants qui vivent dans les bidonvilles ou les squats, les services de base, tels que l'accès à l'eau ou le ramassage des déchets, font généralement défaut. Le **manque d'hygiène** qui en résulte favorise la propagation des maladies infectieuses (coqueluche, rougeole, tuberculose) et le développement de pathologies dermatologiques et digestives potentiellement graves (dermatoses sévères, surinfections des plaies, parasitoses intestinales). En **Bulgarie**, les études statistiques disponibles révèlent que les populations roms sont particulièrement vulnérables aux épidémies, notamment en raison des conditions sanitaires dans les campements : 89,3% des 24.047 personnes contaminées au cours de l'épidémie de rougeole qui a sévi dans le pays en 2009 étaient issues de cette population. La circulation des virus comme l'hépatite A est également favorisée par la densité démographique et l'impossibilité d'isoler les malades⁵⁸. À noter que la ségrégation des communautés roms complique par ailleurs l'accès aux soins – la moitié de la population rom de **Bulgarie** ne bénéficie pas d'assurance médicale⁵⁹. En **Tchéquie**, les données font état d'un taux de mortalité infantile plus élevé dans les communautés roms : là encore, les mauvaises conditions de logement sont pointées comme un des facteurs déterminants⁶⁰. En **France**, la mortalité néo-natale (moins d'un mois) et la

⁵⁵ Commission on Social Determinants of Health (2008) – *Closing the gap in a generation : health equity through action on the social determinants of health*, Final report, Geneva : World Health Organization, URL : <https://iris.who.int/handle/10665/43943>, p. 4.

⁵⁶ Concernant les effets des mauvaises conditions de logement sur la santé, voir en particulier : Eurofound (2016) – *Inadequate Housing in Europe : Costs and Consequences*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, URL : <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/quality-of-life-social-policies/inadequate-housing-in-europe-costs-and-consequences>.

⁵⁷ UNICEF & Samusocial de Paris (2022) – *Grandir sans chez-soi. Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants*, Paris : UNICEF / Samusocial de Paris / Santé publique France, URL : <https://www.unicef.fr/article/sante-mentale-la-double-peine-des-enfants-sans-domicile/>.

⁵⁸ European Commission (2014) – *Roma Health Report : Health status of the Roma population. Data collection in the Member States of the European Union*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, URL : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2e94eee6-282d-449e-93f7-e0c23e8c649a/language-en>, p. 46.

⁵⁹ Jennings Mozo J. (2020/04/29) – « The other side of segregation : Roma in Bulgaria », URL : <https://medium.com/stories-while-in-the-balkans/the-other-side-of-segregation-roma-in-bulgaria-451c267156da>.

⁶⁰ European Commission (2014) – *Roma Health Report : Health status of the Roma population. Data collection in the Member States of the European Union*, op. cit., p. 41.

mortalité infantile (moins d'un an) parmi la population vivant dans les bidonvilles sont respectivement neuf fois et cinq fois plus élevées que la moyenne nationale⁶¹.

Les mauvaises conditions de logement peuvent également avoir un impact direct sur l'**alimentation** des enfants. Contraintes par le manque de ressources financières et dans l'impossibilité de cuisiner, de nombreuses familles prises en charge dans les centres d'hébergement d'urgence ou à l'hôtel sont amenées à sauter des repas et/ou à consommer une nourriture de moindre qualité. En **France**, selon l'enquête ENFAMS (Enfants et familles sans logement personnel) menée en 2013 en région parisienne auprès de ce public, « près de huit familles sur dix et deux enfants sur trois » souffraient de la faim⁶². L'étude révèle également que près de la moitié des familles étaient atteintes d'anémie en raison de carences alimentaires : 50,3% des mères et 37,7% des enfants⁶³.

L'**insalubrité** est à l'origine de nombreuses affections. Au **Royaume Uni**, une recherche menée à partir de la base de données nationale sur la mortalité infantile (*National Child Mortality Database*)⁶⁴ révèle que les conditions d'hébergement temporaire comptent parmi les facteurs ayant contribué aux décès inattendus de 55 enfants entre avril 2019 et mars 2023 – 42 d'entre eux et elles avaient moins d'un an⁶⁵. Au nombre des explications invoquées figurent notamment des radiateurs défectueux, des infiltrations et un manque d'isolation thermique. L'exposition répétée à l'humidité peut également conduire au développement de problèmes respiratoires, comme l'asthme ou la toux⁶⁶. Au **Royaume Uni**, un enfant de deux ans est mort le 21 décembre 2020 des suites d'une affection pulmonaire sévère causée par les moisissures présentes dans son logement⁶⁷. Le plomb contenu dans les anciennes peintures est également une source d'intoxication particulièrement dangereuse : son ingestion peut provoquer des retards de croissance, des troubles du comportement ou des maladies rénales⁶⁸.

Le **surpeuplement**, fréquent lorsque les familles sont logées dans les hôtels sociaux, les centres d'hébergements d'urgence ou chez des tiers, accentue la probabilité de contracter des maladies infectieuses. Les enfants vivant dans un lieu surpeuplé courent un risque dix fois plus élevé de développer une méningite, maladie potentiellement mortelle qui peut entraîner des séquelles comme la surdité ou la cécité⁶⁹. Par ailleurs, la promiscuité et le bruit qui l'accompagne affectent directement la qualité du sommeil des enfants, entraînant

⁶¹ Médecins du Monde (2011) – « Parias, les Roms en France », URL : https://issuu.com/medecinsdumonde/docs/dp_roms_juillet2011.

⁶² Observatoire du Samusocial de Paris (2014) – *ENFAMS : Enfants et familles sans logement personnel en Ile-de-France*, Paris : Samusocial de Paris, URL : <https://www.samusocial.paris/enfams-enfants-et-familles-sans-logement-personnel-en-ile-de-france>, p. 21.

⁶³ *Ibid.*, p. 220.

⁶⁴ University of Bristol (2024) – « National Child Mortality Database », URL : <https://www.ncmd.info/>.

⁶⁵ Hewitt D. (2024/03/04) – « Exclusive : 55 homeless children have died in temporary accommodation since 2019 », *ITV News*, URL : <https://www.itv.com/news/2024-03-04/exclusive-55-homeless-children-have-died-in-temporary-accommodation-since-2019>.

⁶⁶ Shelter (2006) – *Chance of a Lifetime. The Impact of Bad Housing on Children's Lives*, London : Shelter, URL : https://england.shelter.org.uk/professional_resources/policy_and_research/policy_library/chance_of_a_lifetime_-_the_impact_of_bad_housing_on_childrens_lives.

⁶⁷ Booth R. & Brown M. (2022/11/15) – « Death of two-year-old from mould in flat a "defining moment", says coroner », *The Guardian*, URL : <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/nov/15/death-of-two-year-old-awaab-ishak-chronic-mould-in-flat-a-defining-moment-says-coroner>.

⁶⁸ Domergue M. & Taoussi L. (2016) – « Le mal-logement, déterminant sous-estimé de la santé », *La Santé en action*, n° 437, p. 18-21, URL : <https://www.santepubliquefrance.fr/docs/le-mal-logement-determinant-sous-estime-de-la-sante>.

⁶⁹ Shelter (2006) – *Chance of a Lifetime. The Impact of Bad Housing on Children's Lives*, *op. cit.*, p. 13.

dans certains cas maux de tête, nervosité et troubles de l'appétit⁷⁰. La perturbation du sommeil peut par ailleurs altérer la croissance, entraver la maturation du système nerveux et le développement de la mémoire⁷¹.

Selon une étude menée en **France**, les enfants qui subissent une **précarité énergétique** sont davantage atteints de rhumes et d'angines (83,8% contre 59,3% des enfants non-exposés), présentent davantage de sifflements respiratoires (29,8% contre 7,1%) et développent plus souvent des migraines (35,0% contre 16,9%)⁷². Par ailleurs, les difficultés à maintenir une température adéquate contraignent parfois les ménages à utiliser des chauffages d'appoint inadaptés ou défectueux, ce qui expose leurs enfants à un risque accru d'intoxication au monoxyde de carbone⁷³. En **Bulgarie**, faute de moyens pour acheter du bois de chauffage, la population qui habite les bidonvilles brûle toute sorte de matériaux, parfois toxiques. Outre les dangers qu'ils représentent pour la santé, ces feux provoquent régulièrement des incendies, comme celui qui a coûté la vie d'un nourrisson en février 2006⁷⁴.

En effet, les risques liés aux situations de sans-abrisme ou de mal-logement sont tels qu'ils peuvent parfois mettre en danger **l'intégrité physique**, voire la vie, des enfants. Selon *Shelter*, organisation caritative qui milite pour les droits des locataires au **Royaume-Uni**, « près de la moitié des accidents impliquant des enfants sont liés aux caractéristiques du logement – et les familles vivant dans des habitations dégradées sont davantage exposées au risque d'incendie domestique »⁷⁵. En **France**, le 14 février 2022, la petite Aissé, âgée de 13 ans, est décédée dans l'incendie d'un immeuble HLM (habitation à loyer modéré) du Val-d'Oise⁷⁶. Le feu a démarré suite à une surtension électrique défectueuse dans un des appartements de l'immeuble qui ne disposait pas de système de sécurité incendie.

La **santé mentale** – définie par l'OMS comme « un état de bien-être dans lequel une personne peut se réaliser, faire face au stress normal de la vie, accomplir un travail productif et contribuer à la vie de sa communauté »⁷⁷ – peut être fortement affectée lorsque le lieu de vie ne remplit plus son rôle de protection. Plusieurs études montrent que la prévalence des troubles mentaux est particulièrement élevée chez les enfants sans domicile. Selon l'enquête ENFAMS menée en **France** en 2013, 19,2% des enfants pris-es en charge dans les structures d'hébergement temporaire souffrent de problèmes de santé mentale, contre 8,0% des enfants parmi la population globale⁷⁸. De nombreux facteurs peuvent impacter le développement psychologique des enfants. Les troubles du sommeil, fréquents dans les logements surpeuplés, affectent notamment l'apprentissage et la gestion émotionnelle. Le manque de stimulations, par exemple l'impossibilité de jouer et de se mouvoir en raison du manque d'espace, peut lui aussi être à l'origine de retards de développement⁷⁹. Les toxines de l'environnement sont également en cause : le plomb est associé à une altération du développement intellectuel et des déficits de lecture. De même, l'exposition au mercure peut

⁷⁰ Domergue M. & Taoussi L. (2016) – « Le mal-logement, déterminant sous-estimé de la santé », *art. cit.*, p. 20.

⁷¹ UNICEF & Samusocial de Paris (2022) – *Grandir sans chez-soi. Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants*, *op. cit.*, p. 16.

⁷² Ledesert B. (2013) – *Liens entre précarité énergétique et santé : analyse conjointe des enquêtes réalisées dans l'Hérault et le Douaisis*, Montpellier : CREA-ORS, URL : <https://creaiors-occitanie.fr/liens-entre-precarite-energetique-et-sante-analyse-conjointe-des-enquetes-realisees-dans-lherault-et-le-douaisis/>, p. 48-50.

⁷³ Domergue M. & Taoussi L. (2016) – « Le mal-logement, déterminant sous-estimé de la santé », *art. cit.*, p. 20.

⁷⁴ Jennings Mozo J. (2020/04/29) – « The other side of segregation : Roma in Bulgaria », *art. cit.*

⁷⁵ Shelter (2006) – *Chance of a Lifetime. The Impact of Bad Housing on Children's Lives*, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁶ Gauer P. & Rhrissi L. (2023/02/20) – « Aissé, 13 ans, morte à cause du mal-logement », *StreetPress*, URL : <https://www.streetpress.com/sujet/1676896309-aisse-morte-cause-mal-logement-garges-hlm-marchand-sommeil-val-oise>.

⁷⁷ WHO (2011) – *Comprehensive Mental Health Action Plan 2013-2030*, Geneva : World Health Organization, URL : <https://www.who.int/publications/i/item/9789240031029>, p. 2.

⁷⁸ Observatoire du Samusocial de Paris (2014) – *ENFAMS : Enfants et familles sans logement personnel en Ile-de-France*, *op. cit.*, p. 241.

⁷⁹ UNICEF & Samusocial de Paris (2022) – *Grandir sans chez-soi. Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants*, *op. cit.*, p. 16.

causer des troubles sensorimoteurs et cognitifs, affectant notamment la mémoire, l'attention visuelle et la coordination⁸⁰.

Plus largement, les conditions de vie matérielle dégradées et l'instabilité sont d'importants facteurs de stress, d'anxiété et de dépression pour les enfants. D'après un rapport publié par Shelter en 2006, au **Royaume-Uni** les enfants ayant vécu dans des hébergements temporaires pendant plus d'un an ont trois fois plus de chances de souffrir de **troubles anxieux et dépressifs**⁸¹. En **France**, une étude datant de 2018 a recensé les facteurs de stress identifiés par les enfants logé·e·s dans des hôtels sociaux : ces facteurs relèvent des conditions matérielles (comme le manque d'espace, la vétusté ou l'insalubrité des locaux), des contraintes réglementaires (interdiction de faire du bruit, de recevoir des visites) et de l'instabilité de leur situation (déménagements fréquents, changement d'école, incertitude sur la durée de l'hébergement, crainte de dormir dans un lieu inadéquat)⁸². Ces enfants sont particulièrement exposé·e·s au stress des problèmes parentaux, non seulement parce qu'ils et elles vivent les privations au quotidien, mais aussi parce que le manque de place les expose continuellement aux discussions des adultes⁸³.

Toutes ces affections sont d'autant plus dangereuses que les enfants et les jeunes sans domicile rencontrent couramment des **difficultés d'accès aux soins**. Selon un rapport publié par la Commission européenne et consacré à la question⁸⁴, bien que leurs besoins en matière de santé mentale et physique soient plus importants, ces mineur·e·s sont confronté·e·s à des problèmes d'ordre pratique (absence ou manque de ressources financières lorsque les services ne sont pas gratuits, nécessité de justifier d'une adresse postale ou d'une pièce d'identité, difficulté pour prendre ou confirmer un rendez-vous), à des obstacles institutionnels (impossibilité de se conformer à certaines obligations horaires, délais d'attente et discontinuité du parcours de soins) et à des représentations stigmatisantes (prise en compte insuffisante des besoins spécifiques, méfiance et jugement des prestataires de services).

Des hébergements inadaptés aux problèmes de santé des enfants

À Dublin, les hébergements fournis par les autorités aux personnes sans domicile sont globalement inadaptés aux enfants portant un handicap ou ayant des besoins de santé spécifiques. Certaines familles sont déplacées dans un hébergement hors de leur quartier et éloignées de fait de l'accès aux services médicaux pour lequel elles s'étaient battues. Une mère témoigne : « c'est tout simplement difficile, très, très difficile. Si je ne parviens pas à retrouver un hébergement du côté nord, mes enfants vont perdre leur accès aux services et je devrai recommencer de ce côté-ci ». Cette mère a cinq enfants qui souffrent de différents problèmes de santé physique et mentale (problèmes rénaux, laryngite chronique, retard de croissance, trouble du comportement). S'il a fallu des années pour diagnostiquer ces enfants, leur suivi est aujourd'hui menacé⁸⁵.

⁸⁰ Evans G.W. (2006) – « Child Development and the Physical Environment », *Annual Review of Psychology*, vol. 57, p. 423-451, URL : <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.psych.57.102904.190057>.

⁸¹ Shelter (2006) – *Chance of a Lifetime. The Impact of Bad Housing on Children's Lives*, op. cit., p. 15.

⁸² Bergonnier-Dupuy G. & Halasa K. (2018) – « Vivre dans une famille sans logement : facteurs de stress des enfants hébergés à l'hôtel dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence », *Sociétés et Jeunesses en Difficulté*, vol. 21, n° 2, URL : <http://journals.openedition.org/sejed/9206>.

⁸³ UNICEF & Samusocial de Paris (2022) – *Grandir sans chez-soi. Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants*, op. cit., p. 21.

⁸⁴ European Commission (2021) – *Homeless children and young people. A review of interventions supporting access to healthcare services*, Luxembourg : Publications Office, URL : <https://data.europa.eu/doi/10.2767/872578>, p. 5-6.

⁸⁵ Neylon L. (2024/08/21) – « Life in homeless accommodation is hard enough, but it's desperate for parents with kids with extra needs or health problems », *Dublin Inquirer*, URL : <http://dublininquirer.com/2024/08/21/life-in-homeless-accommodation-is-hard-enough-but-its-desperate-for-parents-with-kids-with-extra-needs-or-health-problems/>.

Une vie familiale et sociale compromise

« Les adolescents peuvent avoir beaucoup de mal avec l'image qu'ils renvoient. Ils n'osent pas dire qu'ils vivent dans un centre d'hébergement, ils se sentent stigmatisés car ils n'ont pas accès aux mêmes choses que les autres. »⁸⁶

Kathleen Vander Auwera, coordinatrice de l'Arbre à Bulles, 4 avril 2024

La famille constitue généralement la cellule sociale de base permettant aux enfants de grandir et de se construire : « en tant que première instance de socialisation, elle structure les expériences affectives et relationnelles de l'enfant et participe ainsi grandement au développement de ses compétences psychosociales, essentielles à son bien-être »⁸⁷. Or l'incertitude et l'instabilité liées à l'absence de logement, comme la promiscuité et l'insécurité associées aux mauvaises conditions d'hébergement, peuvent profondément affecter les relations et la cohésion familiales. Les changements de lieux, de rythmes et de repères permanents paralysent toute forme de quotidienneté ; le manque d'espace, de temps de repos et d'intimité favorisent les tensions et les conflits. Accaparé·e·s par l'inquiétude, la frustration et le stress inhérents à leur situation, les parents peuvent être dans l'incapacité d'accorder l'attention nécessaire à leurs enfants – les relations d'attachement sont en conséquence fréquemment moins sécurisées pour les enfants et les adolescent·e·s sans-abri et mal logé·e·s. « Les rôles familiaux peuvent également être bouleversés par une sur-responsabilisation des enfants »⁸⁸. Plusieurs études montrent en effet que les mineur·e·s sans domicile sont plus enclin·e·s à protéger et à prendre soin de leurs parents⁸⁹.

L'exclusion liée au logement ou le mal-logement peuvent parfois purement et simplement conduire à l'éclatement des familles. Faute de solutions d'hébergement adaptées à la configuration familiale ou poussés par la nécessité d'abandonner un logement devenu trop coûteux, les membres du ménage n'ont parfois pas d'autres choix que de se séparer⁹⁰. À noter également le cas des parents qui se voient refuser une garde alternée parce qu'ils ou elles ne disposent pas de l'espace ou du confort nécessaire pour recevoir leurs enfants⁹¹. En **Hongrie**, une étude menée par l'association *Utcárol Lakásba* révèle que les problèmes de logement comptent parmi les principaux motifs d'intervention des services de protection de l'enfance : entre 2008 et 2013, 881 placements d'enfants ont été prononcés en raison des mauvaises conditions de logement, 127 en raison du sans-abrisme des parents⁹². Plus généralement, les problèmes de logement peuvent altérer ou détériorer la relation éducative entre parents et enfants. En **France**, un rapport du Sénat soulignait déjà en 2002 que « le nombre élevé de logements dégradés, insalubres, voire tout simplement trop exigus, la pénurie de logements adéquats sapent le travail éducatif des parents. En effet, ces derniers se trouvent contraints d'envoyer leurs enfants dehors pour des raisons de commodités, voire de sécurité. Dans ce contexte, la supervision parentale ne se fait plus »⁹³.

⁸⁶ Entretien mené le 4 avril 2024 avec Chelly Belmont, Robert Mwizerwa et Kathleen Vander Auwera, La Source, Bruxelles.

⁸⁷ UNICEF & Samusocial de Paris (2022) – *Grandir sans chez-soi. Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants*, op. cit., p. 18.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 21.

⁸⁹ Bergonnier-Dupuy G. & Halasa K. (2018) – « Vivre dans une famille sans logement : facteurs de stress des enfants hébergés à l'hôtel dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence », art. cit., p. 13.

⁹⁰ Fondation Abbé Pierre (2010) – *L'État du mal-logement en France 2010*, Paris : Fondation Abbé Pierre, URL : <https://www.fondation-abbé-pierre.fr/nos-publications/etat-du-mal-logement/les-rapports-annuels/15e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2010>, p. 71.

⁹¹ *Ibid.*, p. 76.

⁹² Zsófia F. (2016/01/23) – « Nem segít, fenyeget. A lakhatási szegénység gyerek áldozatai », *Magyar Narancs*, URL : <https://magyarnarancs.hu/belpol/nem-segit-fenyeget-97596>.

⁹³ Carle J.-C. & Schosteck J.-P. (2002) – *Délinquance des mineurs : la République en quête de respect*, Paris : Sénat, URL : <https://documentation.insp.gouv.fr/insp/doc/SYRACUSE/114446/delinquance-des-mineurs-la-republique-en-quete-de-respect-tome-1-rapport-de-la-commission-d-enquete-?lq=fr-FR>, p. 52.

Dans les hébergements ou les habitations surpeuplées, les enfants sont la plupart du temps privé·e·s d'intimité et obligé·e·s de vivre en permanence sous le regard des autres. D'après une enquête menée par l'UNICEF en **Allemagne**, les mineur·e·s accueilli·e·s dans les centres pour réfugié·e·s souffrent gravement de ce manque d'intimité, notamment en raison de sanitaires qui ne ferment pas à clé⁹⁴. Au **Royaume-Uni**, selon une étude menée en 2023⁹⁵, 313.244 enfants sont contraint·e·s de partager leur lit avec d'autres membres de leur famille. La recherche indique également qu'un enfant sur six vit à l'étroit, sans espace personnel. Pourtant, sans un « coin à soi », difficile pour les enfants de trouver la tranquillité nécessaire pour dormir, jouer ou rêver ; impossible pour les adolescents de construire leur univers et de prendre leur autonomie⁹⁶. « L'espace manquant, l'inconfort, l'insalubrité sont autant de limites quotidiennes et répétées que l'enfant intériorise. Le monde social est pour ces enfants un monde de contraintes matérielles qui restreignent l'espace des possibles »⁹⁷. De manière générale, l'exclusion du logement entrave la sociabilité des enfants, notamment parce qu'elle limite la possibilité de recevoir des pairs chez soi. Elle suscite également la honte, la gêne ou la peur des moqueries lorsqu'il s'agit de parler de soi et de sa situation⁹⁸.

Impacts sur l'accès à l'école, l'apprentissage et la réussite scolaire

« L'école est encore plus importante pour ces enfants-là, car c'est le seul moyen de s'en sortir. Ce sont des enfants qui sont épuisés, qui s'endorment en classe et qui n'ont donc pas les mêmes chances que les autres. »⁹⁹

Fanny Talbot, enseignante, 30 août 2022

L'école est à la fois le lieu de transmission du savoir et l'une des principales instances de socialisation. Pour les enfants sans-abri et mal logé·e·s, elle constitue également un « point d'ancrage » permettant d'échapper temporairement aux difficultés de la vie quotidienne¹⁰⁰. Pour autant, l'institution scolaire, en tant qu'elle révèle et reconduit les inégalités sociales, peut aussi s'avérer particulièrement insécurisante pour ces jeunes déjà confronté·e·s à la stigmatisation. Si elles sont précieuses pour les enfants et les adolescent·e·s sans domicile, les relations qui se nouent à l'école peuvent rapidement être fragilisées par un ensemble de limitations matérielles et symboliques : ne pas pouvoir manger à la cantine, ne pas porter les mêmes tenues vestimentaires, ne pas participer aux sorties scolaires payantes¹⁰¹. L'exclusion sociale dans laquelle se trouvent ces élèves est telle que les professeur·e·s doivent souvent s'adapter. Selon *Shelter*, au **Royaume-Uni**, 49% des enseignant·e·s travaillent dans une école qui scolarise au moins un enfant pris·e en charge dans un

⁹⁴ Finkenwirth A. (2017/03/21) – « Flüchtlinge : kaum Privatsphäre, kaum Betreuung, kaum Familie », *Die Zeit*, URL : <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-03/fluechtlinge-gefuechtete-frauen-syrien-afghanistan-irak-charite>.

⁹⁵ National Housing Federation (2023/04/19) – « 310,000 children in overcrowded homes forced to share a bed with parents or siblings », National Housing Federation, URL : <https://www.housing.org.uk/news-and-blogs/news/310000-children-in-overcrowded-homes-forced-to-share-a-bed-with-parents-or-siblings/>.

⁹⁶ UNICEF & Samusocial de Paris (2022) – *Grandir sans chez-soi. Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants*, op. cit., p. 20.

⁹⁷ Lahire B. (dir.) (2019) – *Enfances de classe. De l'inégalité parmi les enfants*, Paris : Seuil.

⁹⁸ Voir notamment : Massart B. (2010/02/14) – « Mal-logement, dégâts collatéraux pour l'enfant », *Alter Echos*, URL : <https://www.alterechos.be/mallogement-deacutegacircs-collateacuteraux-pour-l-enfant/> ; Imbert M. (2022/10/17) – « Je ne veux pas que mes amis sachent que je vis dans la rue : de plus en plus d'enfants sans-abri faute d'hébergements d'urgence », *France Info*, URL : https://www.francetvinfo.fr/economie/immobilier/immobilier-indigne/temoignages-je-ne-veux-pas-que-mes-amis-sachent-que-je-vis-dans-la-rue-face-au-manque-d-hebergements-d-urgence-de-plus-en-plus-d-enfants-sans-abri_5422552.html.

⁹⁹ Mahuet A. (2022/08/30) – « Je m'appelle Merlida, j'habite dans une tente : des milliers d'enfants vont faire leur rentrée scolaire tout en dormant à la rue », *France Info*, URL : https://www.francetvinfo.fr/economie/immobilier/immobilier-indigne/reportage-je-m-appelle-merlida-j-habite-dans-une-tente-des-milliers-d-enfants-vont-faire-leur-rentree-scolaire-tout-en-dormant-a-la-rue_5333185.html.

¹⁰⁰ UNICEF & Samusocial de Paris (2022) – *Grandir sans chez-soi. Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants*, op. cit., p. 21.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 24.

hôtel ou un centre d'hébergement temporaire financé par les autorités¹⁰². Divers outils socio-pédagogiques ont été développés par des associations pour aider les enseignant·e·s à repérer ces élèves, prendre en compte leurs besoins spécifiques et soutenir leur famille¹⁰³.

Le Réseau d'aide aux élèves sans toit

Au moins 400 enfants étaient toujours à la rue dans la métropole de Lyon en août 2023¹⁰⁴. Face à cette situation, le Réseau d'aide aux élèves sans toit¹⁰⁵ se mobilise depuis plusieurs années pour apporter une aide aux familles sans domicile. Acteurs et actrices privilégié·e·s pour repérer les problèmes des enfants, les enseignant·e·s et les parents d'élèves tentent d'alerter les pouvoirs publics et se démènent pour trouver des solutions d'hébergement. Régulièrement, les familles sont mises à l'abri dans les écoles et les gymnases : près d'une soixantaine d'établissements ont servi de refuge temporaire depuis 2014. D'autres collectifs ont émergé dans toutes les grandes villes françaises pour faire valoir le droit des enfants sans domicile.

L'expérience scolaire des enfants sans-abri est pour partie déterminée par leur vécu hors des murs de l'école. Une étude de psychologie sociale¹⁰⁶ menée en **France** a montré l'influence des conditions socioéconomiques sur la fréquence et la durée des prises de parole des élèves en classe de maternelle. Selon les chercheur·euse·s, alors que les parents aisé·e·s poussent leurs enfants à développer leur individualité et à se mettre en avant, les parents en situation de précarité incitent leurs enfants à ne pas se faire remarquer. « En raison des contraintes matérielles et de l'incertitude de leurs conditions de vie, ils ne leur transmettent pas l'idée qu'ils peuvent agir sur le monde mais plutôt qu'ils doivent s'adapter et suivre les règles car *dans la vie, on ne fait pas ce qu'on veut* »¹⁰⁷.

« Lorsqu'il était au collège, c'était le meilleur de sa classe. Il avait appris le français en trois mois. Mais maintenant c'est vraiment compliqué pour lui. »¹⁰⁸

Santi, mère célibataire à la rue, 10 janvier 2024

Les mauvaises conditions de logement ont également un impact non négligeable sur l'apprentissage et les notes des élèves. L'exposition chronique au bruit, par exemple, a des conséquences sur l'acquisition de la lecture, la mémoire à long terme et la capacité d'attention. Par ailleurs, la durée d'exposition à l'insalubrité a une incidence notable sur les résultats scolaires¹⁰⁹. Une analyse économétrique menée en **France** en 2016

¹⁰² Shelter (2023/12/22) – « Half of teachers in England work with children who are homeless », URL : <https://blog.shelter.org.uk/2023/12/teachers-england-children-homeless/>.

¹⁰³ Voir en particulier : Mackie P. (2022) – « Preventing homelessness : moving Upstream. Reflections on the development and implementation of a promising school-based intervention », URL : https://www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2022/16th_Research_Conference/Presentations/WS_20_Mackie.pdf ; Collectif des Associations Unies (2023) – « Le Toitoriel. Un document à l'usage des personnes qui souhaitent soutenir les familles sans toit des écoles, collèges et lycées », URL : <https://www.eleves-sans-toit.fr/ressources/le-toitoriel/>.

¹⁰⁴ UNICEF (2023/08/30) – « Enfants à la rue : l'été des tristes records », URL : <https://www.unicef.fr/article/enfants-a-la-rue-lete-des-tristes-records/>.

¹⁰⁵ Réseau d'aide aux élèves sans toit - « Pas un enfant à la rue ! », URL : <https://www.eleves-sans-toit.fr/>.

¹⁰⁶ Autin F., Cimpian A., Croizet J.-C., Goudeau S., Markus H.R., Sanrey C. & Stephens N.M. (2023) – « Unequal opportunities from the start : Socioeconomic disparities in classroom participation in preschool », *Journal of Experimental Psychology*, vol. 152, n° 11, p. 3135-3152.

¹⁰⁷ Gravillon I. (2023) – « Grandir dans la pauvreté », *L'école des parents*, vol. 649, n° 4, p. 32.

¹⁰⁸ Lacroix J. (2024/01/10) – « À Strasbourg, le long combat d'une mère à la rue en plein hiver », *Rue 89 Strasbourg*, URL : <https://www.rue89strasbourg.com/vivre-avec-sa-famille-dans-la-rue-je-veux-me-battre-pour-mes-enfants-289786>.

¹⁰⁹ Evans G.W. (2006) – « Child Development and the Physical Environment », *Annual Review of Psychology*, vol. 57, p. 423-451, URL : <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.psych.57.102904.190057>.

indique spécifiquement que « toutes choses égales par ailleurs, un élève occupant un logement surpeuplé a 1,5 fois plus de chance d'être en échec scolaire qu'un élève résidant dans un logement adéquat » et que « la présence de bruit multiplie par 1,4 la probabilité de retard scolaire des élèves »¹¹⁰. L'instabilité qui caractérise la vie des enfants sans-abri a également de lourdes conséquences en termes de continuité des parcours scolaires. Il est avéré que les déménagements fréquents ont un impact négatif sur les performances en lecture et en maths, et à long terme sur les risques de décrochage¹¹¹.

Bien que l'éducation soit un droit fondamental, les obstacles à la scolarisation demeurent nombreux pour les enfants sans-abri : l'absence de domiciliation peut compliquer les inscriptions¹¹², les changements réguliers de lieux d'hébergement et les expulsions compromettent la continuité des parcours scolaires¹¹³. En **France**, parmi les 7 000 enfants qui habitaient des squats et des bidonvilles en 2023, 70% n'avaient jamais été à l'école ou étaient en décrochage scolaire¹¹⁴. Depuis 2020, des programmes de médiation scolaire pilotés par la DIHAL (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement) ont permis de doubler le nombre d'enfants scolarisé·e·s parmi ce public (3 577 mineur·e·s scolarisé·e·s en 2022-2023, contre 1 431 en 2019-2020)¹¹⁵. En **Roumanie**, la ségrégation scolaire des enfants roms est un problème persistant. Si le gouvernement a reconnu la gravité de la situation en 2004 et interdit cette pratique par ordonnance en 2007, de nombreuses unités scolaires publiques continuent de reproduire cette forme de discrimination. Les enfants piégé·e·s dans quartiers informels, non intégrés dans les plans d'urbanisme des localités, n'ont pas la possibilité d'accéder à des écoles proches, ou apprennent au sein d'écoles ségréguées. Entre 1998 et 2016, la proportion de ces écoles enclavées a augmenté de manière significative¹¹⁶.

Sortir les enfants du sans-abrisme et du mal-logement

L'esprit des textes fondamentaux : garantir un logement décent aux enfants

Le droit au logement pour toutes et tous est consacré par plusieurs grands textes internationaux. Ces déclarations ou ces traités, qui articulent toujours le logement à d'autres besoins essentiels, posent très tôt l'idée que ce droit doit être garanti aux individus comme aux familles – une reconnaissance qui remonte à la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948. L'article 25 indique en effet explicitement 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 »¹¹⁷. Conçue comme une émanation de cette première déclaration, la Déclaration des droits de l'enfant adoptée le 20 novembre 1959 énumère un ensemble de besoins et protections qui leur sont spécifiques. Parmi les droits qui

¹¹⁰ Madec P. (2016) – « Quelle mesure du coût économique et social du mal-logement ? », *Revue de l'OFCE*, vol. 146, n° 2, p. 137-139.

¹¹¹ Habitat for Humanity (2021) – « How does housing affect children's education ? », URL :

https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/21-81776_RD_EvidenceBrief-6-Education_FASH-lores_1.pdf.

¹¹² Fondation Abbé Pierre (2010) – *L'État du mal-logement en France 2010*, op. cit., p. 69.

¹¹³ UNICEF & Samusocial de Paris (2022) – *Grandir sans chez-soi. Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants*, op. cit., p. 23.

¹¹⁴ DIHAL (2023) – « Toutes et tous à l'école ! Programme d'accompagnement vers l'école dans le cadre de la résorption des bidonvilles. Bilan 2021-2022 », URL : https://www.info.gouv.fr/upload/media/organization/0001/01/sites_default_files_contenu_piece-jointe_2023_06_planches_format_a5_bilan.pdf.

¹¹⁵ DIHAL (2023) – *Résorption des bidonvilles. État des lieux national et éléments de bilan*, Paris : DIHAL, URL : <https://www.blog-resorption-bidonvilles.fr/post/%C3%A9tat-des-lieux-2023-et-bilan-des-actions-de-r%C3%A9sorbtion-de-bidonvilles>. (@dihal-2023)

¹¹⁶ Varga F. (2022) – « Roma Children's School Segregation As a Persistent Public Educational System Issue in Romania », *Research and education*, vol. 7, p. 82-94, URL : <https://researchandeducation.ro/2023/02/15/roma-childrens-school-segregation-as-a-persistent-public-educational-system-issue-in-romania.html>. (@varga-2022)

¹¹⁷ Assemblée générale des Nations unies (1948/12/10) – « Déclaration universelle des droits de l'Homme : résolution 217 (III) du 10 décembre 1948 », GAOR A/RES/217(III), art. 2, URL : <https://digitallibrary.un.org/record/210080>.

y sont énoncés et qui « doivent être reconnus à tous les enfants sans exception aucune, et sans distinction ou discrimination »¹¹⁸ figure notamment le logement : « l'enfant a droit à une alimentation, à un logement, à des loisirs et à des soins médicaux adéquats »¹¹⁹.

Ces deux textes fondamentaux n'ayant pas de valeur juridiquement contraignante pour les États, la communauté internationale s'est progressivement attelée à la formulation d'une série d'obligations découlant des principes énoncés. Ce long processus débouche le 16 décembre 1966 sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le traité – qui rappelle dans son article 11.1 « 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 »¹²⁰ – engage les signataires à prendre les mesures législatives, administratives, budgétaires et juridiques appropriées pour assurer la pleine réalisation des droits proclamés. Cet engagement est réitéré dix ans plus tard par la signature de la Déclaration de Vancouver adoptée lors de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains¹²¹. La déclaration réaffirme à la fois le caractère primordial du droit au logement¹²² et le devoir qu'ont les gouvernements d'assurer ce droit par tous les moyens nécessaires aux « groupes vulnérables ayant des besoins particuliers – par exemple les enfants, les vieillards, les handicapés et les infirmes »¹²³.

La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations unies poursuit l'élargissement des dispositions prévues par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Traité le plus ratifié de l'histoire, cette convention parachève également la déclaration de 1959 en reconnaissant définitivement l'enfant comme sujet juridique à part entière. Les 54 articles et 3 protocoles facultatifs que comporte le texte définissent non seulement l'ensemble des droits civils, économiques, politiques, sociaux et culturels auxquels ceux et celles-ci peuvent prétendre, mais également les obligations auxquelles les gouvernements sont tenus. S'il n'occupe pas une place centrale dans la convention, le droit au logement est clairement mentionné dans l'article 27.3 : « les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement »¹²⁴.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est l'organe des Nations unies chargé de surveiller l'application du Pacte de 1966 par ses signataires. Celui-ci se réunit régulièrement pour des sessions de travail afin d'examiner les rapports d'avancement des États parties. À l'issue de la sixième session qui s'est tenue en 1991, le Comité a rédigé une observation générale sur le droit au logement afin de mieux baliser son

¹¹⁸ Assemblée générale des Nations unies (1959/11/20) – « Déclaration des droits de l'enfant : résolution 1386 (XIV) du 20 novembre 1959 », GAOR A/RES/1386(XIV), principe 1, URL : <https://digitallibrary.un.org/record/195831>.

¹¹⁹ *Ibid.*, principe 4.

¹²⁰ Assemblée générale des Nations unies (1966/12/16) – « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : résolution 2200 (XXI) du 16 décembre 1966 », GAOR A/RES/2200(XXI), art. 1.1, URL : <https://digitallibrary.un.org/record/660187>.

¹²¹ À noter qu'une deuxième conférence sur l'habitat s'est tenue vingt plus tard pour approfondir certaines questions : Nations unies (1996) – *Conférence des Nations unies sur les établissements humains (Habitat II). Istanbul, 3 juin - 14 juin 1996*, New York : Nations unies, URL : <https://digitallibrary.un.org/record/222703>.

¹²² En particulier dans le point 8 de la section III du premier chapitre : « disposer d'un logement et de services suffisants est un droit fondamental de l'homme et les gouvernements ont donc le devoir de faire en sorte que tous leurs ressortissants puissent exercer ce droit, en commençant par aider directement les couches les plus défavorisées de la population en instituant des programmes qui encouragent l'initiative personnelle et l'action collective ». Nations unies (1976) – *Rapport d'habitat. Conférence des Nations unies sur les établissements humains. Vancouver, 31 mai - 11 juin 1976*, New York : Nations unies, URL : <https://digitallibrary.un.org/record/793768>, p. 8.

¹²³ *Ibid.*, point C de la recommandation A.4 du deuxième chapitre, p. 18.

¹²⁴ Assemblée générale des Nations unies (1989/11/20) – « Convention relative aux droits de l'enfant : résolution 44/25 du 20 novembre 1989 », GAOR A/RES/44/25, art. 27.3, URL : <https://digitallibrary.un.org/record/80135>.

application. Cette observation précise les termes de l'article 11.1 du Pacte en indiquant que « les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités »¹²⁵. Le texte définit également ce qu'il convient d'entendre par « droit au logement suffisant » en rappelant que celui-ci ne peut se résumer à un « abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête » mais doit au contraire être interprété comme « le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité »¹²⁶. Le Comité identifie plusieurs aspects devant être pris en considération, notamment le statut d'occupation, les équipements nécessaires, le coût, l'habitabilité et l'accessibilité.

Il existe donc bien un consensus international autour de la nécessité de garantir le droit au logement des enfants mais les différents textes existants ne sont pas accompagnés des mécanismes contraignants qui permettraient leur mise en œuvre effective. En Europe, malgré une volonté affichée d'initier une stratégie de lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme des enfants, les dispositions restent elles aussi insuffisantes.

Des dispositions européennes insuffisantes

Les principes du Conseil de l'Europe relatifs à la protection des enfants sont énoncés dès le 18 octobre 1961 dans la Charte sociale européenne. Celle dernière décrète notamment que « les enfants et les adolescents ont droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés »¹²⁷ et que tous les moyens utiles doivent être mis en œuvre par les parties contractantes pour assurer l'exercice effectif de ce droit. L'article 16 rajoute que ces parties « s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés »¹²⁸. La version révisée de la Charte entrée en vigueur le 3 mai 1996 affirme quant à elle très clairement que « toute personne a droit au logement »¹²⁹. Selon l'article 31 de ce nouveau traité, pour rendre ce droit opérant, les États membres sont enjoins « à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes »¹³⁰.

L'Union européenne a également repris les principes du droit international dans l'article 24 de la Charte européenne des droits fondamentaux qui énonce que « les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être »¹³¹. L'article 7 prévoit en outre « le respect de la vie privée et familiale »¹³². Si la Charte européenne a intégré les traités de fonctionnement de l'UE à l'occasion de la signature du traité de Lisbonne, elle reste très complexe à mettre en œuvre.

Adopté le 17 novembre 2017 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne, le Socle européen des droits sociaux réaffirme un ensemble de droits contenus dans les traités. Privé de pouvoir coercitif, le texte entend principalement redonner un élan à l'Europe sociale en définissant un cadre d'actions

¹²⁵ Nations unies (1992) – *Comité des droits économiques, sociaux et culturels : rapport sur la sixième session. 25 novembre - 13 décembre 1991*, New York : Nations unies, URL : <https://digitallibrary.un.org/record/143656>, point 6 de l'observation générale n°4 dans l'annexe III, p. 122.

¹²⁶ *Ibid.*, point 7 de l'observation générale n°4 dans l'annexe III, p. 122.

¹²⁷ Conseil de l'Europe (1961/10/18) – « Charte sociale européenne », Série des Traités européens n°035, partie I point 7, URL : <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=035>.

¹²⁸ *Ibid.*, partie II art. 16.

¹²⁹ Conseil de l'Europe (1996/05/03) – « Charte sociale européenne révisée », Série des Traités européens n°163, partie I point 31, URL : <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=163>.

¹³⁰ *Ibid.*, partie II art. 31.

¹³¹ Commission européenne, Conseil de l'Union européenne & Parlement européen (2012/10/26) – « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », Journal officiel de l'Union européenne 2012/C 326/02, article 24, URL : http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/fra.

¹³² *Ibid.*, article 7.

pour les politiques nationales en matière d'égalité des chances, d'emploi, de protection sociale et d'inclusion¹³³. Le principe 11 du document rappelle notamment que « les enfants ont droit à la protection contre la pauvreté » en soulignant que « les enfants de milieux défavorisés ont le droit de bénéficier de mesures spécifiques visant à renforcer l'égalité des chances »¹³⁴. De son côté, le principe 19, dédié au sans-abrisme et au mal-logement, incite les États membres à se mettre en conformité avec trois engagements : « les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité ; les personnes vulnérables ont droit à une assistance et à une protection appropriées contre les expulsions forcées ; des hébergements et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale »¹³⁵.

Dans la foulée du plan d'action pour la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux présenté le 4 mars 2021 par la Commission, les États membres ont approuvé à l'unanimité une recommandation établissant une garantie européenne pour l'enfance. Le texte n'a pas de valeur contraignante et concerne exclusivement les enfants menacé·e·s par la pauvreté. Il incite cependant chaque gouvernement à identifier et recenser « les enfants sans domicile ou vivant dans des conditions de privation grave de logement ; les enfants handicapés ; les enfants souffrant de problèmes de santé mentale ; les enfants issus de l'immigration ou d'une minorité ethnique, notamment les Roms ; les enfants placés dans des structures d'accueil alternatives, en institution notamment ; les enfants en situation familiale précaire »¹³⁶. Parallèlement, il réaffirme la nécessité d'un accès inconditionnel de ces enfants « à des soins de santé gratuits, à une éducation gratuite, à des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance à des prix abordables, à un logement adéquat et à une alimentation adéquate »¹³⁷ et souligne que cette garantie constitue un mécanisme important « pour lutter contre l'exclusion sociale des enfants et limiter au maximum le risque d'exclusion liée au logement »¹³⁸.

Probablement consciente des limites de la garantie européenne pour l'enfance, Ursula von der Leyen a prévu dans le cadre des orientations politiques pour la prochaine Commission européenne¹³⁹, une revalorisation des fonds engagés. Il reste à espérer que les États membres prennent également des mesures plus volontaristes.

Plusieurs mesures à généraliser

Seuls de profonds changements structurels permettront d'enrayer le sans-abrisme et le mal-logement des enfants : revalorisation des salaires et des transferts sociaux, régulation du marché du logement et plafonnement des loyers, production de logements abordables à destination des familles, élargissement et rénovation des parcs de logements sociaux. Parallèlement, différentes mesures, déjà expérimentées et mise en œuvre en Europe, peuvent être généralisées pour répondre aux besoins immédiats des enfants sans domicile.

¹³³ Compte tenu de sa dimension éminemment symbolique, le Socle européen des droits sociaux a fait l'objet de nombreuses critiques. Voir par exemple : Rasnača Z. (2017) – *Bridging the gaps or falling short ? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking*, Working Paper, Brussels : European Trade Union Institute, URL : <https://www.etui.org/publications/working-papers/bridging-the-gaps-or-falling-short-the-european-pillar-of-social-rights-and-what-it-can-bring-to-eu-level-policymaking>.

¹³⁴ Commission européenne (2017) – *Socle européen des droits sociaux*, chapitre 3 principes 11, Luxembourg : Publications Office of the European Union, URL : <https://data.europa.eu/doi/10.2792/95934>, p. 19.

¹³⁵ *Ibid.*, chapitre 3 principes 19, p. 22.

¹³⁶ Conseil de l'Union européenne (2021/06/14) – « Recommandation du 14 juin 2021 établissant une garantie européenne pour l'enfance », point 5, Journal officiel de l'Union européenne 2021/1004, URL : <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj>.

¹³⁷ *Ibid.*, préambule para. 12.

¹³⁸ *Ibid.*, préambule para. 24.

¹³⁹ Von der Leyen, U. (2024/07/18) – « Le choix de l'Europe. Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029 », URL : https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_fr?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_FR.pdf.

- Le **repérage des situations** d'exclusion liée au logement parmi les enfants est primordial pour permettre une prise en charge immédiate et adaptée. Ce repérage doit être effectué par tous les services susceptibles d'accueillir les parents et dans tous les lieux fréquentés par les enfants (en particulier les établissements scolaires). En **France**, le Réseau d'Aide aux Elèves sans Toit a créé un guide à destination des enseignant·e·s et des parents d'élèves¹⁴⁰ afin de répondre au mieux aux besoins des familles ayant des enfants scolarisé·e·s (identification des familles sans domiciliation, attention particulière à certains comportements caractéristiques des enfants, orientation vers les services sociaux et administratifs compétents). Des méthodes de prévention et d'intervention en milieu scolaire ont également été expérimentées au **Royaume-Uni**¹⁴¹.
- Les pouvoirs publics doivent privilégier des **mesures préventives** afin d'empêcher les expulsions locatives et les pertes de logement. Adapter et faire respecter les moratoires sur les expulsions, généraliser les services de médiation de dette, mener des interventions rapides en cas d'arriérés de loyers ou reloger immédiatement les familles en prenant temporairement en charge les loyers, sont autant de mesures permettant de conjurer le cercle vicieux de la précarisation hautement préjudiciable pour les enfants.
- L'**adaptation des lieux d'accueil** et la **participation** des enfants et des parents doivent être au centre des réponses apportées aux ménages en difficulté. Les normes des centres d'accueil et d'hébergement nécessitent d'être adaptés aux besoins des enfants, notamment en termes d'espace afin que ceux et celles-ci puissent vivre sereinement et grandir dignement. Les enfants ne devraient pas être placé·e·s dans des centres conçus pour les adultes et les familles devraient impérativement pouvoir rester ensemble : si les mères et leurs enfants ne sont quasiment jamais séparé·e·s, les pères sont encore trop souvent obligés de trouver une alternative quand les places font défaut. Par ailleurs, les enfants et les parents sans domicile doivent pouvoir être consulté·e·s dans l'élaboration des projets d'établissement¹⁴².
- La prise en charge des enfants et des familles en situation d'exclusion liée au logement suppose des **services intégrés** et formés à l'accompagnement de ce public. En **Finlande**, la stratégie nationale combinant aides financières et généralisation des dispositifs *Housing First* a permis de réduire drastiquement le nombre de familles sans domicile sur le long court.
- Le bon développement et l'épanouissement des enfants nécessitent également des **logements abordables** situés dans des **environnements adaptés**. D'une part, la surcharge des coûts liés au logement prive mécaniquement les familles de tout un ensemble de besoins nécessaires au bien-être des enfants (vacances, accès aux loisirs et à la culture). D'autre part, les habitations doivent être adaptées à leur sécurité, à proximité des réseaux de transport et des espaces verts. À l'image du programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU habitat), les planifications urbaines doivent tenir compte des besoins et des priorités des enfants pour créer des habitations, des espaces et des villes plus inclusives. L'adéquation des logements et de l'environnement passe également par l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et des solutions locales pour atténuer les effets du changement climatique.

¹⁴⁰ Collectif des Associations Unies (2023) – « Le Toitoriel. Un document à l'usage des personnes qui souhaitent soutenir les familles sans toit des écoles, collèges et lycées », URL : <https://www.eleves-sans-toit.fr/ressources/le-toitoriel/>.

¹⁴¹ Mackie P. (2022) – « Preventing homelessness : moving Upstream. Reflections on the development and implementation of a promising school-based intervention », URL : https://www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2022/16th_Research_Conference/Presentations/WS_20_Mackie.pdf

¹⁴² Voir notamment : Fédération des acteurs de solidarité (2021) – *Accompagner les enfants et familles au sein des structures d'hébergement et d'accompagnement vers le logement*, Paris : Fédération des acteurs de solidarité, URL : <https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2021/05/Guide-hebergement-famille-FAS-2021.pdf>.

Index européen du mal-logement 2024

Les données commentées dans ce chapitre sont très largement issues des statistiques rassemblées par Eurostat, en particulier de la dernière édition de l'enquête de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC)¹. Cette enquête porte sur la situation des ménages en 2023², une année durant laquelle l'inflation en Europe est restée remarquablement élevée malgré le ralentissement enregistré depuis le pic atteint en octobre 2022. Courant de l'année 2023, le taux d'inflation annuel dans l'Union européenne a continué à se stabiliser progressivement, passant de 10% en janvier à 2,6% en décembre. Tout comme en 2022, la hausse globale des prix n'a pas été équivalente dans les différents États membres. En août, alors que le taux d'inflation annuel s'établissait à 5,9% en moyenne dans l'ensemble de l'UE³, la **Tchéquie** et la **Hongrie** affichaient respectivement des taux à 10,1% et 14,2%. Ce même mois, l'inflation n'a pas dépassé 2,3% au **Danemark** et 2,4% en **Belgique** et en **Espagne**. L'ensemble des biens et services n'ont par ailleurs pas été impactés de la même façon : l'inflation a notamment été portée par l'augmentation drastique des prix de l'alimentation, de l'alcool et du tabac (+9,7% en moyenne dans la zone euro en août 2023)⁴. Cette poussée inflationniste plonge en grande partie ses racines dans le bouleversement économique qui a accompagné le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022. Mais sa persistance et son intensité appellent d'autres explications. D'aucun·e·s pointent notamment le rôle joué par les profits records engrangés par les grandes entreprises depuis le début du conflit. Un rapport du Fonds monétaire international⁵ indique que 45% de la hausse des prix en Europe sur la période allant du premier trimestre 2022 au premier trimestre 2023 était directement lié à l'augmentation des marges dégagées par ces entreprises.

État de la pauvreté

La pauvreté stagne dans l'Union européenne. En 2023, près de 71,9 millions de personnes, soit 16,2% de la population⁶, vivaient sous le seuil de pauvreté (60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux). Cette même année, plus d'un·e Européen·ne sur cinq (21,4%) était toujours menacé·e de pauvreté ou d'exclusion sociale⁷. Le nombre de personnes exposées à ce risque n'a que très peu baissé en moyenne depuis 2020 (-0,9%) et la part de la population concernée a augmenté dans 12 pays entre 2022 et 2023 – particulièrement en **Slovaquie** (+6,7%), en **Hongrie** (+7,1%) et au **Luxembourg** (+10,3%). Les taux les plus importants en 2023 ont été enregistrés en **Grèce** (26,1%), en **Espagne** (26,5%), en **Bulgarie** (30,0%) et en **Roumanie** (32,0%). À noter également que le risque de basculer dans la pauvreté ou l'exclusion était plus élevé pour les femmes que pour les hommes (22,4% contre 20,3% en moyenne dans l'UE).

¹ Eurostat (2024) – « EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) », URL :

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/overview>.

² Des ruptures de série ont été enregistrées en Allemagne, en Croatie, en France, en Lituanie, au Luxembourg, à Malte et en Pologne (voir mention sous chaque tableau). Les tendances statistiques présentées pour ces pays sont donc potentiellement moins fiables.

³ Eurostat – IPCH - données mensuelles (taux de change annuel) (PRC_HICP_MANR), dernière mise à jour : 02/07/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_HICP_MANR/default/table.

⁴ Toute l'Europe (2023/10/02) – « Le taux d'inflation en Europe », URL : <https://www.touteleurope.eu/economie-et-social/le-taux-d-inflation-en-europe/>.

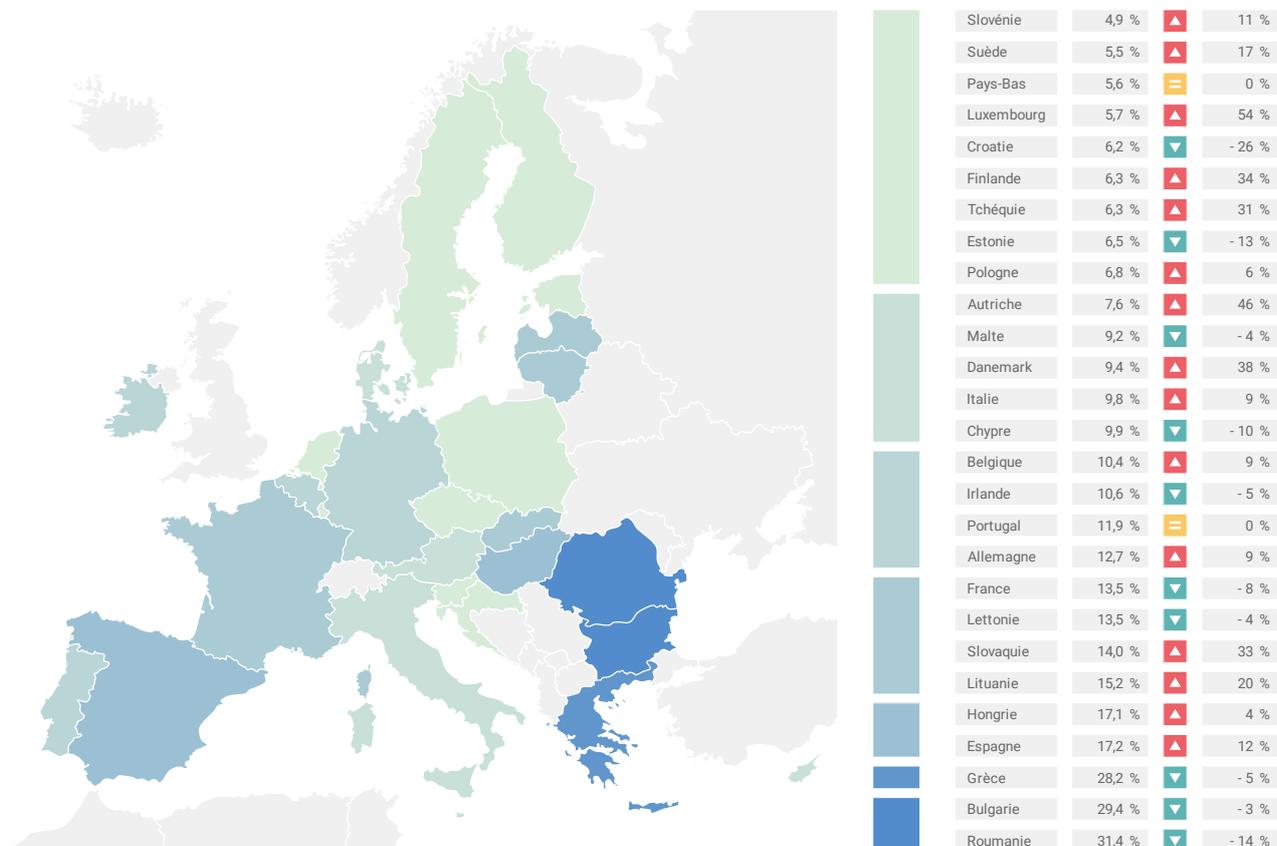
⁵ IMF (2023/06/26) – « Europe's Inflation Outlook Depends on How Corporate Profits Absorb Wage Gains », URL : <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/06/26/europes-inflation-outlook-depends-on-how-corporate-profits-absorb-wage-gains>.

⁶ Eurostat – Taux de risque de pauvreté par seuil de pauvreté, âge et sexe - enquêtes EU-SILC et PCM (ILC_LI02), dernière mise à jour : 20/06/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI02/default/table.

⁷ Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est un indicateur correspondant à la somme des personnes « menacées de pauvreté après les transferts sociaux, gravement démunies matériellement ou vivant dans des ménages à très faible intensité de travail ». Eurostat – Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par âge et sexe (ILC_PEPS01N), dernière mise à jour : 12/07/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PEPS01N/default/table.

Si la population européenne en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a légèrement diminué au cours des dernières années, le nombre de personnes en situation de privation matérielle et sociale – dans l'incapacité de couvrir certaines dépenses jugées nécessaires au maintien d'un niveau de vie acceptable⁸ – a sensiblement augmenté (+3,1% entre 2020 et 2023). En 2023, plus de 58,6 millions de personnes (13,1%) se trouvaient dans cette situation au sein de l'UE. Les taux observés étaient spécialement élevés en **Grèce** (28,2%), en **Bulgarie** (29,4%) et en **Roumanie** (31,4%) et parmi les plus faibles au **Luxembourg** (5,7%), aux **Pays-Bas** (5,6%), en **Suède** (5,5%) et en **Slovénie** (4,9%). En l'espace d'un an, la proportion de la population touchée a augmenté dans pas moins de 15 États membres. Les hausses les plus marquées ont eu lieu au **Danemark** (+38,2%), en **Autriche** (+46,2%) et au **Luxembourg** (+54,1%).

Figure 1 · Personnes en situation de privation matérielle et sociale (2023, en % / évolution 2022-2023, en %)



Source : Eurostat · [ILC_MDSD07](#)

Dernière mise à jour : 2024-06-20

Rupture de série en 2022 : France · Luxembourg

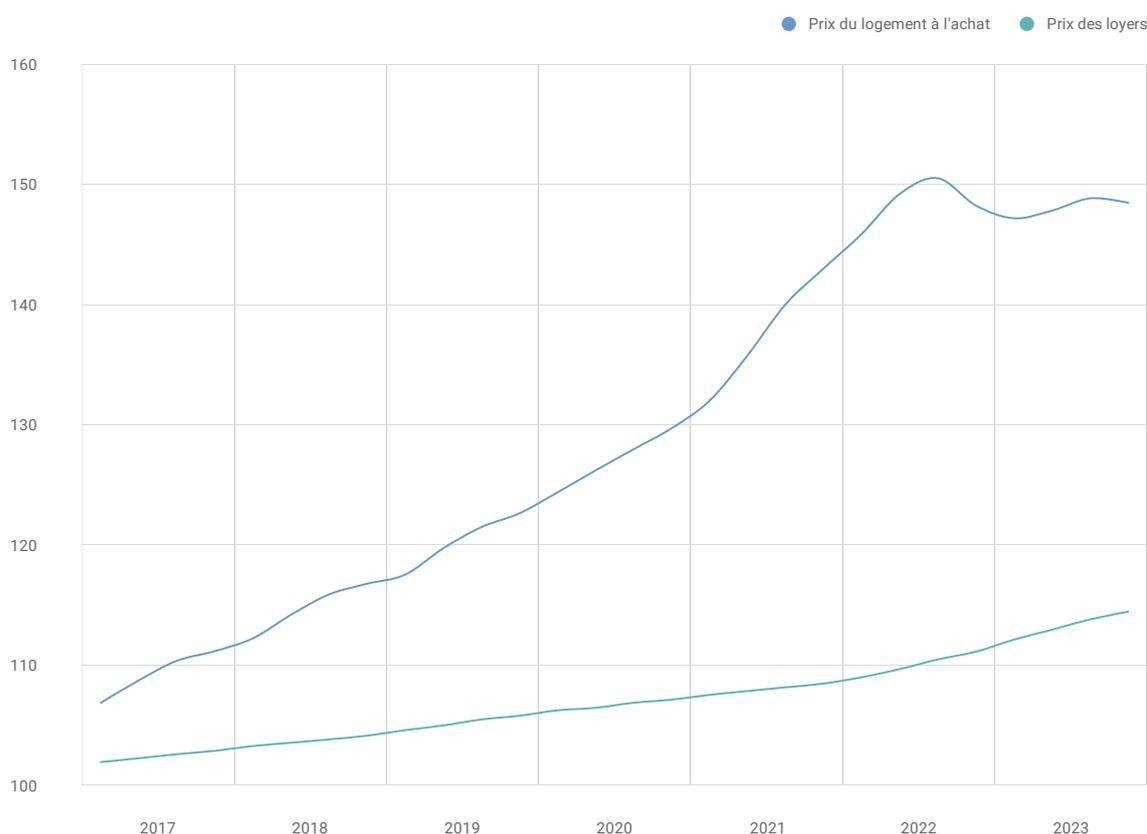
Rupture de série en 2023 : France

⁸ La privation matérielle et sociale est un indicateur visant à cerner « l'absence effective d'éléments nécessaires et souhaitables pour mener à bien une vie adéquate ». Le taux de privation matérielle et sociale correspond à la part de la population ne pouvant pas se permettre au moins cinq des treize « biens et services » suivants : payer à temps ses factures ; chauffer correctement son logement ; faire face à des dépenses inattendues ; manger des protéines tous les deux jours ; partir une semaine en vacances une fois par an ; remplacer des meubles endommagés ou usés ; avoir une voiture ; posséder deux paires de chaussures ; remplacer des vêtements usés par des neufs ; se retrouver avec des amis pour dîner ou boire un verre une fois par mois ; participer régulièrement à des activités de loisir ; dépenser une petite somme d'argent chaque semaine pour soi-même ; avoir une connexion internet à domicile. Eurostat (2024) – « Severe Material and Social Deprivation Rate (SMSD) », URL : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_and_social_deprivation_rate_\(SMSD\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_and_social_deprivation_rate_(SMSD)).

D'après l'enquête menée par Ipsos et le Secours populaire en juin 2023 auprès de 10.000 Européen-ne-s dans dix pays (**Allemagne, France, Grèce, Italie, Moldavie, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Serbie**), trois personnes sur dix vivent dans des conditions financières et matérielles précaires⁹. Pas loin de la moitié des personnes interrogées (48%) considèrent pouvoir se retrouver dans une situation de pauvreté à court terme. En outre, un-e actif-ve sondé-e sur trois (36%) affirme que son revenu ne lui permet pas de faire face aux dépenses courantes. L'écrasante majorité de l'échantillon (80%) a par ailleurs déjà été confronté à des choix compliqués du fait d'une situation financière difficile : 62% des enquêté-e-s ont déjà eu à réduire leurs déplacements et 46% ont déjà dû baisser le chauffage pour limiter le prix de leur facture. Plus grave encore, par manque de moyens ou par souci d'économie, près d'un tiers des Européen-ne-s interrogé-e-s (30%) témoigne s'être déjà privé d'un repas et plus d'un tiers (37%) déclare avoir déjà renoncé à des soins médicaux. Si l'inflation suscite légèrement moins d'inquiétude qu'en 2022, elle reste, toujours selon cette même enquête, une menace pour de nombreux ménages : 62% des répondant-e-s doutent de leur capacité à faire face à la hausse des prix des produits alimentaires.

Prix et qualité des logements européens

Figure 2 · Évolution des prix des logements (UE 27, index : 2015 = 100, à prix courants)



Source : Eurostat · [PRC_HPI_Q](#) / [PRC_HICP_MIDX](#)

Dernière mise à jour : 2024-07-05 / 2024-07-02

⁹ Ipsos & Secours populaire français (2023) – « Baromètre de la pauvreté et de la précarité », URL : <https://www.ipsos.com/fr-fr/barometre-de-la-pauvrete-ipsos-secours-populaire-pres-dun-francais-sur-cinq-declare-vivre-decouvert>.

Les prix des logements à l'achat comme ceux des loyers ont fortement augmenté en longue période dans l'Union européenne (respectivement de 48,5% et de 14,6% depuis 2015). Concernant les achats immobiliers, à l'accélération nette de la hausse de l'indice des prix observée entre le premier trimestre 2021 et le troisième trimestre 2022 (+14,0%), succède une période de stabilisation jusqu'en fin 2023 (+0,2%) – une courbe qui semble partiellement épouser celle de l'inflation globale. En comparaison, l'indice des prix des loyers suit une augmentation régulière et continue (+0,1% par mois en moyenne entre janvier 2017 et décembre 2023).

En 2023, l'indice moyen annuel des prix immobiliers résidentiels dans l'UE 27 s'élevait à 148,1 (100 équivalant à l'année 2015). Si cet indice est resté stable en moyenne au niveau européen entre 2022 et 2023 (-0,3%), l'accalmie reste très relative au regard de la hausse en flèche des prix depuis 2020 (+16,6%). Au cours des trois dernières années, tous les États membres, à l'exception de la **Finlande** (-0,2%), ont connu une augmentation de cet indice. Durant cette période, les prix immobiliers ont grimpé de plus de moitié en **Lituanie** (+51,7%) et en **Hongrie** (+52,5%).

Tableau 1 · Indice des prix immobiliers résidentiels (2015 = 100, indice moyen annuel) et évolution 2020-2023 (en %)

	2023	2020 - 2023
Hongrie	272,4	52,5
Lituanie	214,2	51,7
Tchéquie	211,7	37,6
Portugal	205,8	33,3
Estonie	197,7	48,9
Lettonie	190,9	31,0
Bulgarie	186,7	35,8
Slovénie	186,2	37,3
Pays-Bas	183,3	27,2
Croatie	179,9	38,0
Pologne	179,8	32,8
Slovaquie	175,1	20,7
Luxembourg	171,5	13,5
Irlande	169,0	25,3
Autriche	163,7	20,8
Malte	153,4	19,1
Allemagne	149,2	7,6
Roumanie	148,4	15,6
UE 27	148,1	16,6
Espagne	147,7	15,8
Danemark	137,1	12,1
Belgique	136,1	15,2
Suède	131,9	8,0
France	131,3	12,6

Chypre	110,3	2,1
Italie	108,3	7,9
Finlande	105,4	-0,2

Source : Eurostat - [PRC_HPL_A](#)

Dernière mise à jour : 2024-07-05

Données manquantes : Grèce

L'indice moyen annuel des loyers en Europe a atteint 113,3 en 2023 – une augmentation de 6,3% en trois ans. À l'exception de la **Grèce** (-2,1%), une progression des prix locatifs est constatée dans tous les États membres depuis 2015, année de référence de l'indice : des hausses allant jusqu'à 60,4% en **Slovénie**, 66,5% en **Hongrie** et 68,2% en **Lituanie**. À noter qu'entre 2020 et 2023, l'augmentation des loyers concerne la totalité des pays de l'UE. La **Lituanie** (+30,0%), la **Pologne** (+32,3%) et la **Slovénie** (+38,5%) comptent parmi les pays où cette augmentation a été la plus importante.

Tableau 2 · Indice des loyers d'habitation (2015 = 100, indice moyen annuel) et évolution 2020-2023 (en %)

	2023	2020 - 2023
Lituanie	168,2	30,0
Hongrie	166,5	28,1
Slovénie	160,4	38,5
Estonie	159,0	27,0
Pologne	158,4	32,3
Irlande	157,7	21,2
Malte	138,3	19,7
Autriche	132,4	10,9
Tchéquie	131,0	15,1
Roumanie	130,2	18,2
Bulgarie	128,4	17,2
Portugal	121,1	9,3
Belgique	119,7	11,9
Croatie	119,4	10,2
Chypre	119,4	9,7
Pays-Bas	118,5	6,3
Finlande	114,3	3,9
Slovaquie	113,9	10,6
Suède	113,8	6,7
UE 27	113,3	6,3
Allemagne	113,1	5,1
Lettonie	112,7	7,6
Danemark	112,7	6,2
Luxembourg	111,1	4,9

Espagne	108,6	4,0
Italie	105,1	3,6
France	104,8	3,7
Grèce	97,9	6,3

Source : Eurostat - [PRC_HICP_AIND](#)

Dernière mise à jour : 2024-07-17

Parallèlement à ces observations quant aux prix, certaines données compilées par Eurostat peuvent rendre compte, au moins partiellement, de la qualité du logement en Europe. Deux indicateurs en particulier permettent d'en explorer les aspects les plus saillants : la proportion de personnes occupant des logements surpeuplés et la part de la population habitant des logements qui présentent des signes d'insalubrité. Mises en miroir avec la hausse des prix immobiliers et des loyers, les tendances au long terme de ces deux mesures confèrent une dimension supplémentaire à l'analyse.

Tableau 3 · Personnes vivant dans un logement surpeuplé (2023, en % / évolution 2013-2023, en %)

	Ménages pauvres		Population totale	
	2023	2013 - 2023	2023	2013 - 2023
Roumanie	50,9	-21,0	40,0	-20,9
Slovaquie	48,6	-12,7	30,5	-23,4
Lettonie	46,6	-2,7	40,9	8,5
Bulgarie	45,5	-14,2	34,9	-21,0
Suède	40,8	5,4	16,4	26,2
Pologne	40,3	-34,9	33,9	-24,3
Grèce	39,6	-5,7	26,9	-1,5
Autriche	38,7	23,6	14,5	-1,4
Tchéquie	38,4	-10,1	15,9	-24,3
Italie	36,3	-12,9	25,4	-6,3
Hongrie	31,8	-52,4	15,6	-64,5
Croatie	31,4	-32,9	31,3	-26,9
UE 27	29,6	-7,5	16,8	-8,2
Portugal	27,7	40,6	12,9	13,2
Lituanie	27,2	-23,2	26,0	-7,1
Allemagne	26,8	59,5	11,4	70,1
Finlande	26,7	17,1	8,8	27,5
France	24,9	19,1	9,9	33,8
Danemark	23,7	-11,9	8,7	10,1
Estonie	22,6	-9,2	17,0	-19,4
Belgique	18,1	115,5	5,7	185,0
Slovénie	17,4	-31,0	10,3	-34,0
Luxembourg	17,0	-17,5	7,4	19,4

Espagne	14,5	31,8	7,6	46,2
Pays-Bas	11,5	-16,7	3,7	42,3
Irlande	9,3	111,4	3,9	39,3
Chypre	5,0	2,0	2,2	-8,3
Malte	3,1	-53,7	2,4	-46,7

Source : Eurostat · [ILC_LVH005A](#)

Dernière mise à jour : 2024-06-20

Rupture de série en 2013 : Lituanie

Rupture de série en 2023 : Pologne

Globalement, le taux de surpeuplement diminue en Europe. Entre 2013 et 2023, la part des ménages contraints d'habiter dans un logement trop exigu a baissé de 8,2%, et celle des ménages précaires dans la même situation de 7,5%. Dans certains pays, le phénomène s'est réduit de manière significative, comme en **Hongrie** (-64,5%), à **Malte** (-46,7%) ou en **Slovénie** (-34,0%). Il reste qu'en 2023, plus d'un-e Européen-ne sur six (16,6%) occupait un logement surpeuplé, et pas loin du tiers de la population de l'UE vivant sous le seuil de pauvreté (29,6%) était confronté au problème. Les taux relevés dépassent les 30% dans 6 États membres. Ils excèdent le même pourcentage dans 12 pays lorsque la focale est resserrée sur la population en situation de précarité. En **Roumanie**, c'est un peu plus de la moitié des ménages pauvres qui connaissait de telles conditions de logement.

Cette suroccupation affecte davantage les locataires que les propriétaires. En 2023, alors que les conditions de surpeuplement touchaient 16,4% des propriétaires et 8,2% des propriétaires avec une hypothèque ou un prêt en cours, les locataires du marché privé et les locataires de logements à prix réduit étaient respectivement concerné-e-s à hauteur de 24,6% et 24,4%¹⁰. Plus de six personnes payant un loyer au prix du marché sur dix vivaient dans un logement suroccupé en **Slovaquie** (60,8%), en **Pologne** (64,4%), en **Bulgarie** (65,4%) et en **Lettonie** (68,0%).

Tableau 4 · Personnes vivant dans un logement insalubre (2023, en % / évolution 2013-2023, en %)

	Ménages pauvres		Population totale	
	2023	2013 - 2023	2023	2013 - 2023
Portugal	38,4	-4,2	29,0	-9,1
Chypre	36,9	5,1	31,6	1,6
France	33,7	50,4	21,1	64,8
Espagne	31,8	46,5	23,0	37,7
Hongrie	29,8	-42,7	12,6	-52,8
Slovénie	29,3	-26,0	18,5	-31,5
Irlande	27,7	46,6	16,3	14,0
Lettonie	27,3	-38,1	18,8	-32,1
Pays-Bas	24,5	5,6	14,9	-4,5
UE 27	23,5	-2,9	15,5	-0,6

¹⁰ Eurostat – Taux de surpeuplement par statut d'occupation du logement - population totale - enquête EU-SILC (ILC_LVH005C), dernière mise à jour : 20/06/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVH005C/default/table.

Grèce	22,7	9,1	13,5	-3,6
Luxembourg	21,9	-19,5	18,0	17,6
Belgique	21,8	-19,6	14,5	-19,9
Danemark	21,8	-5,6	15,0	-9,6
Italie	21,5	-28,6	17,1	-25,3
Allemagne	20,3	5,2	16,0	22,1
Autriche	18,7	-3,1	10,5	-16,0
Slovaquie	18,3	-7,1	5,8	-22,7
Roumanie	18,1	-37,4	7,5	-53,7
Bulgarie	18,0	-43,8	8,4	-34,9
Estonie	14,5	-42,2	10,5	-40,0
Lituanie	13,2	-61,3	8,6	-56,8
Croatie	12,1	-43,7	5,6	-57,3
Tchéquie	11,7	-39,1	8,5	-15,0
Malte	10,4	-5,5	7,2	-38,5
Suède	8,7	-26,3	4,8	-37,7
Pologne	8,6	-53,3	5,7	-43,6
Finlande	4,8	-31,4	5,3	1,9

Source : Eurostat · [ILC_MDH001](#)

Dernière mise à jour : 2024-06-12

Données manquantes en 2023 (données remplacées par les données 2020) : Irlande

Rupture de série en 2013 : Portugal

Rupture de série en 2020 : Irlande

La proportion d'Européen·ne·s habitant un logement humide, qui présente des infiltrations ou des moisissures, n'a que très peu changé au cours des dix dernières années (-0,6% entre 2013 et 2023). À souligner tout de même une relative diminution de la part des ménages précaires dans cette situation sur la même période (-2,9%) – une baisse moyenne qui contraste avec des augmentations drastiques dans certains États membres, comme en **Espagne** (+46,5%), en **Irlande** (+46,6%) et en **France** (+50,4%). En 2023, 15,5% de la population européenne globale (23,5% de la population vivant sous le seuil de pauvreté) demeure contrainte d'occuper ces logements inadaptés. Plus de 20% des ménages étaient touchés en **Espagne**, au **Portugal** et à **Chypre**. La part des ménages précaires concernés dépassait les 30% en **Espagne**, en **France**, à **Chypre** et au **Portugal**.

L'évolution de la part de la population confrontée à l'insalubrité au cours des dernières années tranche avec la stabilité du phénomène observée sur le long court. Entre 2019 et 2023, la proportion de ménages vivant dans ces conditions de logement a augmenté de 22,0% en moyenne dans l'UE – le taux de ménages pauvres touchés a grimpé de 18,7%. Au niveau national, certaines hausses enregistrées sur cette période sont particulièrement alarmantes : la part des personnes concernées a augmenté de 56,5% en **Espagne** et de 83,5% en **France**.

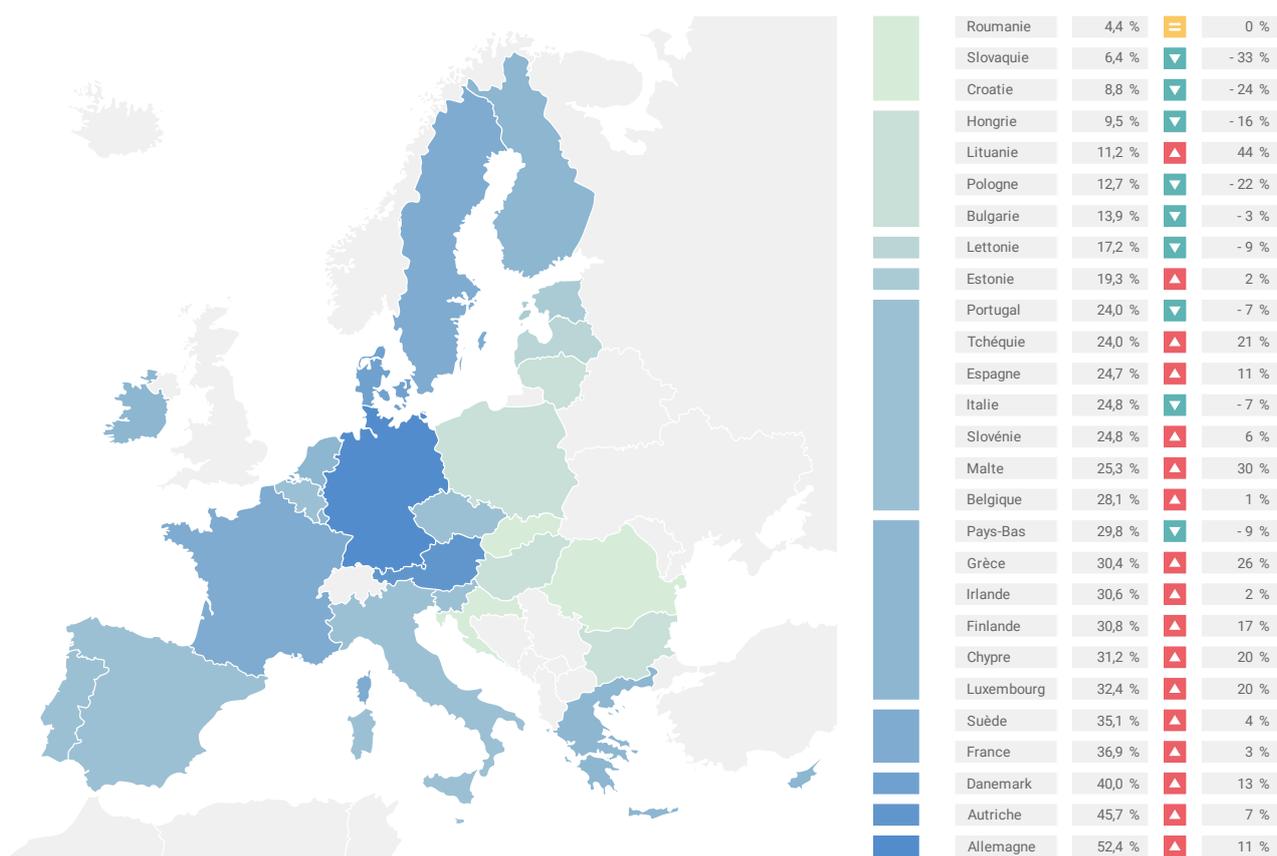
Statut d'occupation de la population

La population européenne est majoritairement propriétaire. En moyenne, seules trois personnes sur dix étaient locataires de leur logement en 2023 (30,8%). Les différences existantes entre les situations nationales sont toutefois conséquentes. Alors que la proportion de propriétaire est écrasante en **Hongrie** (90,5%), en

Croatie (91,2%), en **Slovaquie** (93,6%) ou en **Roumanie** (95,6%), les locataires représentent respectivement 45,7% et 52,4% de la population en **Autriche** et en **Allemagne**. En moyenne dans l'UE, cette répartition par statut d'occupation n'a pas profondément changé au cours du temps : la part des Européen-ne-s qui payent un loyer a augmenté de 5,1% entre 2013 et 2023. Certaines évolutions méritent néanmoins d'être relevées, comme en **Tchéquie** (+20,6%), en **Grèce** (+25,6%), à **Malte** (+29,7%) ou en **Lituanie** (+43,6%).

La proportion de locataires est sans surprise beaucoup plus importante parmi la population vivant sous le seuil de pauvreté. En 2023, ils et elles représentaient en moyenne la moitié des ménages européens en situation de précarité (49,2%). Au moins sept personnes pauvres sur dix étaient locataires au **Danemark** (70,0%), en **Autriche** (75,1%) et en **Allemagne** (75,3%). En **Slovaquie**, en **Croatie** et en **Roumanie** à l'inverse, l'immense majorité de la population percevant des revenus modestes était propriétaire de son logement (respectivement 84,5%, 89,4% et 94,1%). Si la part moyenne des personnes précaires payant un loyer n'a que très légèrement augmenté dans l'UE depuis 2013 (+1,9%), des tendances à la hausse se dégagent au niveau national, en particulier, à **Malte** (+28,8%), en **Roumanie** (+37,2%) et en **Tchéquie** (+38,2%).

Figure 3 · Personnes locataires de leur logement (2023, en % / évolution 2013-2023, en %)



Source : Eurostat · [ILC_LVH002](#)

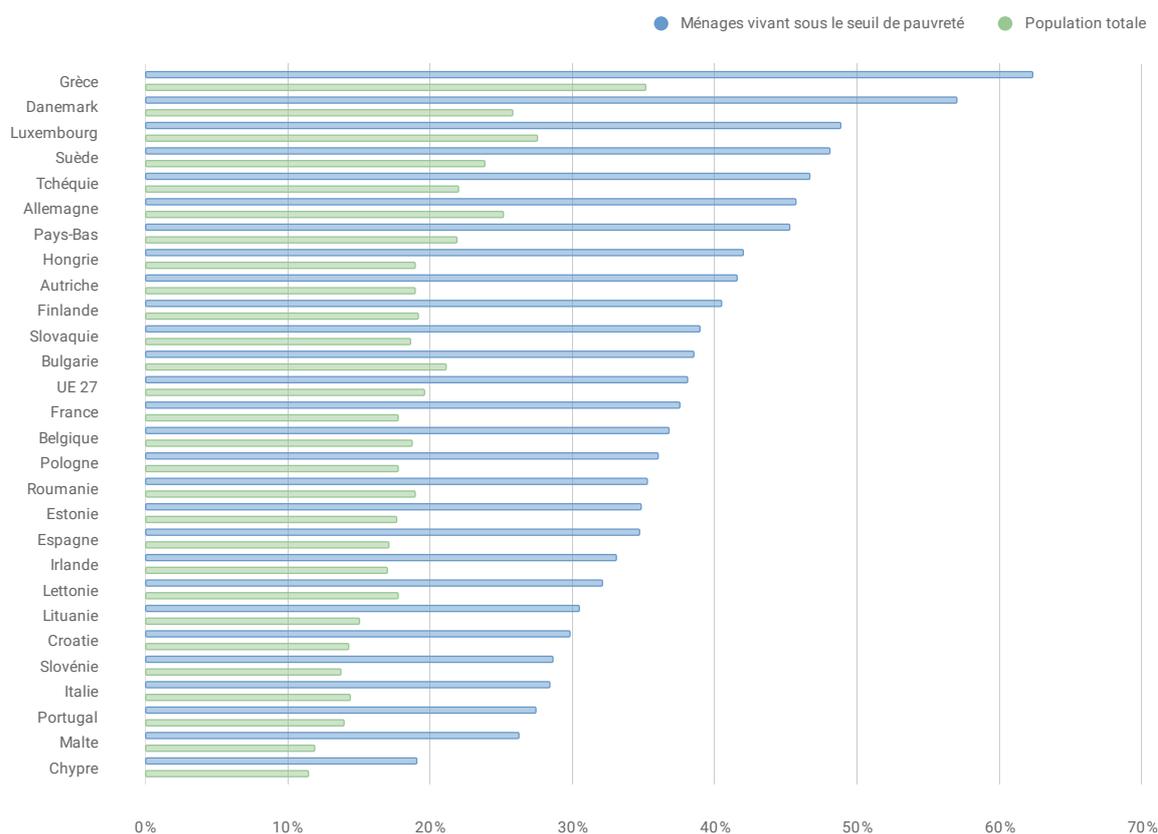
Dernière mise à jour : 2024-06-20

Les inégalités face aux coûts du logement

En 2023, la part des coûts relatifs au logement dans le revenu disponible des ménages était de 19,7% en moyenne dans l'UE. Il est intéressant de constater que suite à une baisse enregistrée sur la période s'étalant de 2013 à 2019 (-11,5%), cette part est en hausse depuis 2020 (+6,5%). Pour les ménages vivant sous le seuil de pauvreté, cette part atteignait 38,2% en 2023. Plus de la moitié du budget de ces ménages en situation de précarité était consacrée au logement au **Danemark** (57,0%) et en **Grèce** (62,4%). La fraction du revenu dédiée au logement était également particulièrement élevée pour ces ménages en **Finlande** (40,5%), en **Autriche**

(41,6%), en **Hongrie** (42,1%), aux **Pays-Bas** (45,3%), en **Allemagne** (45,8%), en **Tchéquie** (46,7%), en **Suède** (48,1%) et au **Luxembourg** (48,9%).

Figure 4 · Part du coût du logement dans le revenu disponible des ménages (2023, en %)



Source : Eurostat · [ILC_MDED01](#)
Dernière mise à jour : 2024-07-09

La proportion de la population européenne fournissant un effort financier excessif pour se loger¹¹ est passée de 8,7% en 2022 à 8,9% en 2023 (+2,3%). Parmi les jeunes de 18 à 24 ans, le pourcentage s'élevait à 11,2% en 2023, ce qui représente une hausse de 2,8% par rapport à 2022. La part des jeunes faisant face à ces difficultés était de 20,5% en **Suède**, 25,3% au **Luxembourg**, 33,7% en **Grèce** et 35,4% au **Danemark**.

Tableau 5 · Part des jeunes de 18 à 24 ans en taux d'effort excessif (2023, en % / évolution 2022-2023, en %)

	18 - 24 ans		Population totale	
	2023	2022 - 2023	2023	2022 - 2023
Danemark	35,4	-7,1	15,4	4,8
Grèce	33,7	14,2	28,5	6,7
Luxembourg	25,3	224,4	22,7	49,3

¹¹ Le taux de surcharge des coûts du logement, ou taux d'effort excessif, correspond au « pourcentage de la population vivant dans un ménage où les coûts de logement totaux (déduction faite des allocations de logement) représentent plus de 40 % du revenu total disponible ». Eurostat (2024) – « Housing Cost Overburden Rate », URL : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing_cost_overburden_rate.

Suède	20,5	21,3	10,9	19,8
Allemagne	18,4	8,9	13,0	9,2
Pays-Bas	17,9	-6,8	9,5	-5,0
Finlande	15,0	-8,0	5,5	1,9
Estonie	14,3	47,4	7,6	55,1
Bulgarie	11,9	-16,8	11,1	-26,5
Roumanie	11,6	-0,9	9,1	7,1
UE 27	11,2	2,8	8,9	2,3
Tchéquie	10,4	42,5	9,1	31,9
Hongrie	9,6	71,4	8,7	7,4
France	8,6	-11,3	6,5	0,0
Lettonie	7,2	67,4	7,2	33,3
Autriche	7,1	-24,5	6,0	-18,9
Pologne	7,0	20,7	5,9	5,4
Malte	6,7	294,1	6,0	106,9
Lituanie	6,3	142,3	5,2	48,6
Espagne	6,2	-26,2	8,2	-10,9
Belgique	5,2	-22,4	7,7	0,0
Slovaquie	5,1	96,2	5,9	136,0
Portugal	5,0	19,0	4,9	-2,0
Italie	4,3	16,2	5,7	-13,6
Irlande	3,7	23,3	4,7	27,0
Slovénie	2,4	-29,4	3,7	-9,8
Croatie	2,2	0,0	4,0	5,3
Chypre	1,9	5,6	2,6	4,0

Source : Eurostat · [ILC_LVH007A](#)

Dernière mise à jour : 2024-07-09

Rupture de série en 2022 : France · Luxembourg

Rupture de série en 2023 : Allemagne · Malte

Les ressortissant-e-s étranger-ère-s sont également plus exposé-e-s que les nationaux à cette surcharge des coûts liés au logement (19,2% contre 8,3% dans l'UE en 2023). Si la proportion de la population étrangère confrontée au problème a quelque peu baissé en moyenne depuis 2022 (-4,0%), les taux observés restent très élevés pour ce public dans plusieurs pays, comme en **Espagne** (29,0%), aux **Pays-Bas** (33,0%) et en **Grèce** (40,4%).

Tableau 6 · Part des ressortissant·e-s étranger·ère-s (UE 27 et hors UE 27) en taux d'effort excessif (2023, en % / évolution 2022-2023, en %)

	Ressortissant·e-s étranger·ère-s		Nationaux	
	2023	2022 - 2023	2023	2022 - 2023
Grèce	40,4	2,5	27,6	8,7
Pays-Bas	33,0	23,1	9,7	-11,0
Espagne	29,0	-24,5	5,2	-8,8
Danemark	28,6	21,7	16,3	-0,6
Portugal	28,1	-11,1	3,9	-9,3
Tchéquie	26,8	87,4	8,7	29,9
Luxembourg	25,6	41,4	17,9	43,2
Bulgarie	22,4	-4,7	11,1	-27,5
Lituanie	21,9	114,7	4,9	36,1
Suède	21,9	4,3	11,1	20,7
Italie	20,6	-14,9	4,7	-13,0
Slovaquie	20,2	551,6	5,7	137,5
UE 27	19,2	-4,0	8,3	2,5
Belgique	17,3	-0,6	7,4	-1,3
Malte	16,4	-13,2	1,8	-10,0
Allemagne	15,7	9,8	12,9	6,6
Croatie	14,9	246,5	4,4	7,3
Irlande	14,9	35,5	3,0	15,4
Estonie	14,8	146,7	7,3	43,1
France	14,1	-5,4	6,4	0,0
Autriche	13,6	-6,2	4,5	-25,0
Slovénie	13,4	7,2	3,4	-17,1
Pologne	13,0	5,7	6,2	5,1
Hongrie	11,8	122,6	7,9	-4,8
Lettonie	11,3	17,7	7,1	34,0
Finlande	11,2	60,0	5,9	-4,8
Chypre	10,8	12,5	1,5	0,0

Source : Eurostat · [ILC_LVH025](#)

Dernière mise à jour : 2024-07-09

Données manquantes : Roumanie

Rupture de série en 2023 : Allemagne · Malte

Le fait d'être porteur ou porteuse d'un handicap semble aussi, dans une moindre mesure, être un facteur augmentant la probabilité d'être soumis·e à ces difficultés. En 2023, 11,1% des personnes ayant une restriction d'activité physique étaient contraintes de fournir un effort financier excessif (contre 8,3% de la population sans handicap). Au **Danemark** et en **Grèce**, les pourcentages enregistrés atteignent respectivement 21,0% et 31,5%.

Tableau 7 · Part des personnes en situation de handicap en taux d'effort excessif (2023, en % / évolution 2022-2023, en %)

	En situation de handicap		Aucun handicap	
	2023	2022 - 2023	2023	2022 - 2023
Grèce	31,5	10,9	27,2	7,9
Danemark	21,0	1,0	14,5	2,1
Suède	18,2	5,8	10,6	21,8
Luxembourg	17,6	17,3	18,2	32,8
Allemagne	16,2	7,3	11,8	3,5
Bulgarie	15,3	-36,8	10,7	-24,6
Belgique	14,3	3,6	6,5	-1,5
Pays-Bas	13,9	-13,1	9,0	0,0
Tchéquie	13,0	21,5	7,8	36,8
UE 27	11,1	4,7	8,3	3,8
Roumanie	10,7	4,9	8,5	1,2
Hongrie	9,8	-14,8	7,5	-2,6
Estonie	9,4	32,4	7,7	60,4
Lettonie	9,1	21,3	5,8	28,9
Pologne	8,9	6,0	5,6	0,0
Autriche	8,0	-5,9	5,4	-25,0
France	8,0	-4,8	5,8	-1,7
Croatie	7,8	6,8	3,0	11,1
Espagne	7,5	-15,7	7,7	-9,4
Finlande	7,1	1,4	5,5	-6,8
Lituanie	6,4	28,0	4,7	38,2
Malte	6,4	88,2	5,5	111,5
Italie	6,3	-11,3	5,8	-13,4
Slovénie	5,5	10,0	3,3	-23,3
Slovaquie	5,4	80,0	5,9	168,2
Irlande	4,3	30,3	4,4	25,7
Portugal	4,3	-15,7	4,5	-4,3
Chypre	3,2	18,5	2,7	3,8

Source : Eurostat · [HLTH_DHC060](#)

Dernière mise à jour : 2024-07-09

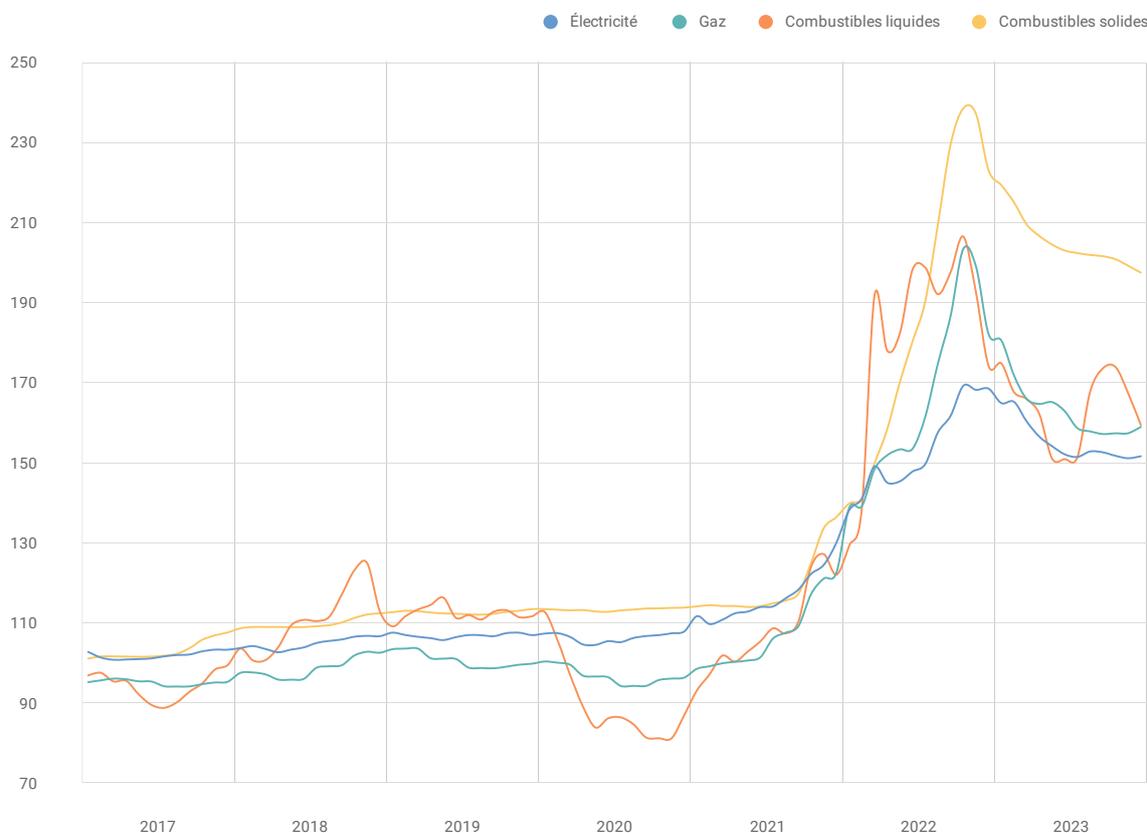
Rupture de série 2022 : France · Luxembourg

Rupture de série 2023 : Croatie

Une précarité induite par la hausse des prix énergétiques

La crise énergétique qui a frappé l'Europe suite au déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022 semble progressivement s'estomper. Entre décembre 2022 et décembre 2023, l'indice des prix de l'électricité, du gaz et des autres combustibles a baissé en moyenne de 8,4%. Cette diminution reste cependant très relative au regard de l'évolution des prix sur les trois dernières années : l'indice moyen mensuel (100 équivalant à l'année 2015) est passé de 105,4 en janvier 2021 à 158,1 en décembre 2023, soit une hausse de 50,0%. Les prix de l'électricité et du gaz ont respectivement augmenté de 35,8% et 61,3%, ceux des combustibles liquides et solides de 71,2% et 73,0%.

Figure 5 · Évolution des prix de l'électricité, du gaz et des autres combustibles (UE 27, Index : 2015 = 100)



Source : Eurostat - [PRC_HICP_MIDX](#)

Dernière mise à jour : 2024-07-02

Les États membres ne subissent pas de manière équivalente cette inflation énergétique. En 2023, alors que l'indice annuel moyen s'établissait à 161,7 au niveau européen, celui-ci culminait à 195,7 en **Italie**, 196,5 en **Tchéquie**, 198,0 en **Irlande** et 244,5 en **Estonie**. Plusieurs pays ont connu par ailleurs des hausses significatives entre 2022 et 2023, spécialement l'**Autriche** (+18,2%), la **Pologne** (+19,4%) et la **Tchéquie** (+39,4%).

Tableau 8 · Index annuel des prix de l'électricité, du gaz et des autres combustibles (2015 = 100) et évolution 2022-2023 (en %)

	2023	2022 - 2023
Estonie	244,5	8,8
Irlande	198,0	15,1
Tchéquie	196,5	39,4
Italie	195,7	-5,0
Lettonie	184,7	13,5
Lituanie	183,0	2,5
Roumanie	181,8	7,5
Autriche	178,7	18,2
Pologne	175,9	19,4
Chypre	169,0	5,1
Pays-Bas	166,4	-37,0
Allemagne	163,1	11,3
France	162,5	9,0
UE 27	161,7	1,4
Finlande	160,1	4,0
Bulgarie	148,1	4,0
Hongrie	146,8	12,1
Slovénie	145,8	8,2
Belgique	144,5	-36,2
Suède	143,3	-13,2
Luxembourg	142,6	-3,7
Grèce	131,7	-17,0
Danemark	129,9	-15,2
Slovaquie	129,3	11,4
Croatie	117,8	3,3
Portugal	113,4	-7,9
Espagne	105,3	-27,4
Malte	99,4	0,0

Source : Eurostat · [PRC_HICP_AIND](#)

Dernière mise à jour : 2024-06-18

Témoignage de cette envolée des prix, une part importante d'Européen-ne-s peinent, faute de moyens, à maintenir une température convenable dans leur logement. Un ménage sur dix (et plus d'un ménage pauvre sur cinq) était confronté à cette forme de précarité énergétique en 2023. Depuis 2020, la proportion de la population touchée a augmenté de 41,3% en moyenne dans l'UE. Cette proportion est en hausse de plus de moitié sur cette période en **Estonie** (+51,9%), en **Hongrie** (+71,4%), en **France** (+80,6%) et en **Espagne** (+90,8%) – elle a au minimum doublé en **Irlande** (+100,0%), en **Suède** (+118,5%), au **Danemark** (+130,0%), en **Autriche**

(+160,0%), en **Tchéquie** (+177,3%) et aux **Pays-Bas** (+187,5%). En 2023, au moins un cinquième des ménages était toujours dans l'incapacité financière de chauffer ou de refroidir correctement leur lieu d'habitation en **Lituanie** (20,0%), en **Bulgarie** (20,7%), au **Portugal** (20,8%) et en **Espagne** (20,8%).

Tableau 9 · Incapacité à maintenir une température adéquate du logement (2023, en % / évolution 2020-2023, en %)

	Ménages pauvres		Population totale	
	2023	2020 - 2023	2023	2020 - 2023
Chypre	43,6	4,8	16,9	-19,1
Bulgarie	40,4	-17,9	20,7	-24,7
Grèce	39,8	1,5	19,2	12,3
Portugal	37,3	10,4	20,8	18,9
Lituanie	35,1	4,5	20,0	-13,4
Espagne	34,3	53,8	20,8	90,8
Slovaquie	29,8	55,2	8,1	42,1
France	25,1	35,7	12,1	80,6
Roumanie	25,1	7,3	12,5	25,0
Pays-Bas	22,3	153,4	6,9	187,5
UE 27	22,2	22,7	10,6	41,3
Italie	21,6	25,6	9,5	14,5
Hongrie	19,3	29,5	7,2	71,4
Croatie	18,1	3,4	6,2	8,8
Tchéquie	16,0	135,3	6,1	177,3
Lettonie	15,8	19,7	6,6	10,0
Allemagne	14,3	-10,6	8,2	17,1
Danemark	14,1	29,4	6,9	130,0
Slovénie	13,9	41,8	3,6	28,6
Belgique	13,8	9,5	6,0	46,3
Irlande	13,3	95,6	7,2	100,0
Malte	12,7	-14,8	6,8	-5,6
Pologne	9,8	10,1	4,7	46,9
Autriche	9,3	121,4	3,9	160,0
Suède	8,4	21,7	5,9	118,5
Estonie	8,1	47,3	4,1	51,9
Luxembourg	4,4	-24,1	2,1	-41,7
Finlande	3,8	46,2	2,6	44,4

Source : Eurostat · [ILC_MDES01](#)

Dernière mise à jour : 2024-06-20

Rupture de série 2020 : Allemagne · France · Irlande · Luxembourg

Rupture de série 2023 : Lituanie

En 2023, 6,9% de la population européenne et 16,0% des ménages vivant sous le seuil de pauvreté étaient en retard de paiement de factures courantes (eau, électricité, gaz, chauffage). Une augmentation de la part des ménages en situation de précarité accusant ce retard a été observée dans 11 pays entre 2020 et 2023, en particulier en **Allemagne** (+63,6%), au **Luxembourg** (+65,5%) et en **Autriche** (+77,4%).

Tableau 10 · Ménages en arriérés de factures courantes : eau, électricité, gaz, chauffage (2023, en % / évolution 2020-2023, en %)

	Ménages pauvres		Population totale	
	2023	2020 - 2023	2023	2020 - 2023
Grèce	67,3	34,6	32,9	16,7
Bulgarie	35,5	-19,9	17,8	-19,8
Roumanie	28,3	32,9	13,6	-2,2
Slovaquie	22,9	67,2	7,2	38,5
Croatie	21,9	-16,1	11,6	-14,7
Hongrie	20,8	-16,8	7,3	-29,8
Chypre	20,5	10,8	9,0	-2,2
Espagne	20,3	-16,8	9,6	0,0
France	20,3	33,6	7,5	36,4
Autriche	16,4	67,3	5,5	77,4
UE 27	16,0	0,6	6,9	6,2
Slovénie	15,8	-9,2	6,6	-29,8
Irlande	14,4	-34,8	7,6	-7,3
Lettonie	13,5	-4,3	7,0	-15,7
Lituanie	12,2	-2,4	6,5	3,2
Finlande	11,7	-27,3	7,4	4,2
Portugal	11,5	33,7	3,8	8,6
Danemark	10,6	-14,5	4,7	11,9
Tchéquie	10,2	34,2	1,9	0,0
Italie	9,7	-35,8	4,1	-31,7
Luxembourg	9,6	-1,0	4,8	65,5
Allemagne	9,3	34,8	5,4	63,6
Belgique	7,7	-24,5	3,7	-2,6
Pologne	7,6	-33,9	4,0	-14,9
Estonie	7,4	-17,8	4,6	-8,0
Suède	7,0	-4,1	3,3	37,5
Malte	4,4	-68,3	4,9	-22,2
Pays-Bas	3,8	-34,5	1,1	-26,7

Source : Eurostat · [ILC_MDES07](#)

Dernière mise à jour : 2024-06-20

Rupture de série 2020 : Allemagne · France · Irlande · Luxembourg

Recommandations pour une action européenne contre le mal-logement 2024-2028

Tout porte à croire que le logement fera partie des priorités du nouveau mandat européen. Bien qu'à ce stade de nombreux détails importants restent à préciser, les orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, publiées par Ursula von der Leyen le jour de sa réélection¹, annoncent plusieurs avancées notables : un plan européen inédit pour des logements abordables ; un commissaire responsable pour le logement ; une plateforme européenne d'investissement pour le logement abordable et durable ; et un doublement des financements pour le logement abordable dans le cadre de la politique de cohésion.

La lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement relève pleinement de la stratégie sociale de l'Union européenne et constitue une priorité spécifique consacrée par le Socle européen pour les droits sociaux². Si le logement n'est pas une compétence exclusive de l'UE, les politiques et la législation européennes dans d'autres domaines (environnement, santé, lutte contre la discrimination, migration, citoyenneté, affaires sociales, emploi, fiscalité, etc.) peuvent également servir de leviers. Il est donc indispensable que le Parlement et les autres institutions, aux côtés des personnes concernées et des acteurs de la société civile, veillent à ce que le droit au logement et la question du sans-abrisme soient pris en compte dans toutes les actions et les stratégies pertinentes.

Par ces recommandations, la Fondation Abbé Pierre et la FEANTSA souhaitent encourager les États membres et les institutions européenne à mobiliser tout le potentiel de l'Union pour soutenir la lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement.

Pour une Europe unie contre le sans-abrisme

Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme (EPOCH)

Première initiative politique de l'UE ciblant spécifiquement l'exclusion liée au logement, la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme (*European Platform on Combatting Homelessness – EPOCH*) engage les institutions, les États Membres et les parties prenantes à travailler ensemble pour mettre fin au sans-abrisme – et à réaliser des progrès significatifs en ce sens d'ici 2030. Depuis sa création officialisée par la signature de la déclaration de Lisbonne en 2021, EPOCH a progressivement été opérationnalisée. La Plateforme ne dispose pas encore pleinement des moyens nécessaires à son ambition, mais sa gouvernance et ses méthodes de travail sont d'ores et déjà fixées. Une série d'activités ont notamment été initiées dans trois domaines distincts : preuves, apprentissages et financements.

La déclaration de La Hulpe, adoptée sous la présidence belge en avril 2024, en réaffirmant les principes directeurs du Socle des droits sociaux, souligne l'importance de la Plateforme et confirme sa légitimité. Il reste cependant beaucoup à faire sous ce nouveau mandat européen pour que celle-ci devienne un véritable catalyseur dans la lutte contre l'exclusion du logement. Afin que personne ne soit laissé pour compte, il est essentiel que l'UE continue à porter une attention spécifique au sans-abrisme en menant une série d'actions.

- Poursuivre et renforcer EPOCH dans le cadre du nouveau mandat.
- Adopter une recommandation du Conseil sur l'éradication du sans-abrisme, comme demandé par les ministres responsables du sans-abrisme en février 2024.
- Adopter le nouveau programme de travail d'EPOCH pour le mandat 2024-2028.

¹ Von der Leyen, U. (2024/07/18) – « Le choix de l'Europe. Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029 », URL : https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_fr?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_FR.pdf.

² Commission européenne (2017) – *Socle européen des droits sociaux*, chapitre 3 principes 19, Luxembourg : Publications Office of the European Union, URL : <https://data.europa.eu/doi/10.2792/95934>, p. 22.

- Continuer le développement des trois axes de travail d'EPOCH (preuves, apprentissage et financements) et initier de nouveaux chantiers, notamment sur l'intégration de la question du sans-abrisme dans toutes les politiques européennes pertinentes.
- Partant du travail déjà entrepris par l'OCDE, développer des outils pour mieux évaluer, dans chaque État membre, à la fois l'évolution de l'exclusion du logement et les politiques publiques mises en œuvre pour l'endiguer.
- Garantir l'accès à l'hébergement à toutes et tous en Europe, en veillant à ce que cette solution transitoire serve l'objectif visé, à savoir permettre aux personnes prises en charge d'accéder le plus rapidement possible à un logement adéquat.
- Développer et promouvoir des normes minimales de qualité pour les services d'hébergement et d'accompagnement des personnes sans-abri.
- Soutenir la mise à l'échelle du *Housing First* et d'autres solutions ayant fait leurs preuves pour répondre au problème du sans-abrisme.
- À l'occasion de l'évaluation à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP), réaffecter une partie des fonds structurels non engagés par les États membres à la lutte contre le sans-abrisme.
- Dans le futur cadre financier pluriannuel, allouer une partie des fonds structurels à la lutte contre le sans-abrisme – au moins 3% du nouveau Fonds social européen (FSE+).
- Étudier la faisabilité et la valeur ajoutée du développement d'une facilité européenne spécifique pour financer des solutions de logement à destination des personnes sans domicile.
- S'assurer qu'EPOCH fasse partie de la mission du prochain Commissaire pour l'Emploi et les droits sociaux, notamment durant les cent premiers jours de la nouvelle Commission.

Renforcer la liberté de circulation

La liberté de circulation constitue un droit fondamental en Europe. Pourtant, 20 ans après l'adoption de la directive portant sur la liberté de circulation et de séjour des citoyen-ne-s de l'Union et des membres de leurs familles³, ce droit est bafoué par les États membres lorsqu'il concerne certaines catégories de ressortissant-e-s européen-ne-s – notamment les travailleurs et travailleuses mobiles, souvent précaires et venu-e-s d'Europe de l'Est.

- Clarifier les droits des citoyen-ne-s européen-ne-s mobiles, sans domicile ou qui risquent de le devenir, dans le cadre de la législation européenne sur la libre circulation afin d'éviter les expulsions arbitraires et le déni de l'accès légitime à l'aide et à la sécurité sociale.
- Mandater l'Autorité européenne du travail (ELA) pour surveiller l'exclusion du logement parmi les travailleur-euse-s mobiles de l'UE ; prévenir les pratiques d'emploi abusives conduisant au sans-abrisme ; et veiller à ce que tous les retours des citoyen-ne-s européen-ne-s sans domicile dans leur pays d'origine se fassent d'une manière digne et durable, dans le respect total de leurs droits.
- Face aux multiples violations, il est indispensable de renforcer les processus de contrôle afin de garantir que les droits des citoyen-ne-s de l'UE sont respectés quelle que soit leur situation économique, et d'engager des procédures d'infraction le cas échéant.
- Afin de garantir une portabilité rapide et efficace des droits, il est également essentiel d'améliorer la coordination des systèmes de sécurité sociale nationaux.

Garantir le plein exercice des droits citoyens au sein de l'UE

- Veiller à ce que les électeur-trice-s sans domicile puissent participer aux élections européennes et à l'initiative citoyenne européenne même s'ils n'ont pas d'adresse.

³ Conseil de l'Union européenne & Parlement européen (2004/04/29) – « Directive du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres », Journal officiel de l'Union européenne 2004/38/CE, URL : <http://data.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj>.

- S'assurer que l'Autorité bancaire européenne (ABE) garantisse la pleine mise en œuvre de la directive sur le droit à un compte de paiement de base afin que les personnes sans domicile puissent avoir accès à un compte bancaire, quel que soit leur lieu de résidence ou leur situation financière.

Pour une Europe engagée contre la crise du logement

Alors que 9% de la population européenne consacre une part excessive de ses revenus au logement⁴, la pénurie de logements accessibles aux ménages les plus modestes s'aggrave. Portée par les résultats des dernières élections et l'annonce par la présidente d'un futur plan du logement abordable, l'Union européenne a l'opportunité de jouer un rôle plus actif dans la résolution du problème. Elle peut notamment soutenir financièrement la production de logements sociaux et abordables, par exemple par le biais du Fonds de cohésion. Elle devra par ailleurs participer à la régulation des locations de courte durée afin d'éviter la hausse des prix et les processus de gentrification.

Plan européen pour le logement abordable

- Veiller à ce que ce plan s'adresse aux personnes mal logées et soutienne des solutions éprouvées comme les dispositifs *Housing First*.
- Prendre en compte la diversité des définitions nationales données au « logement abordable » et au « logement social » dans l'élaboration du plan ; engager au besoin un travail de concertation entre les États membres sur la notion d'abordabilité.
- Garantir que le plan participe à produire des logements accessibles aux personnes ayant des revenus modestes ou en situation d'exclusion.
- Faire en sorte que ce plan privilégie le logement non-spéculatif, public, coopératif et social.
- Renforcer les volets « inclusif » et « abordable » dans le Nouveau Bauhaus européen⁵.
- Faire une analyse d'impact social avant la mise en œuvre du plan.
- Adopter une approche cohérente pour résorber la crise du logement ; identifier tous les leviers d'action, y compris la régulation des marchés financiers et immobiliers, la solvabilisation des ménages et les systèmes d'attributions ; proposer des actions pour encourager les politiques publiques adéquates en respectant le principe de subsidiarité et les compétences de chaque autorité.

Financements de l'Union européenne

- Faire en sorte que les fonds et financements de l'UE soient utilisés au maximum de leur potentiel pour soutenir la lutte contre le mal logement.
- Mettre sur pied la plateforme européenne d'investissement pour des logements abordables et durables, tel qu'annoncé par la présidente de la Commission ; veiller à ce que cette plateforme finance en particulier des logements abordables et accessibles aux plus modestes.
- Dans le cadre du doublement de l'enveloppe FEDER (Fonds européen de développement régional) mobilisable pour les investissements dans le logement abordable, introduire une forte conditionnalité sociale et réserver une partie de l'aide aux logements accessibles aux plus modestes.
- S'assurer que les règles fiscales et budgétaires permettent aux États membres d'investir dans le logement social au regard de la gouvernance économique de l'UE.
- Faire preuve d'une grande prudence concernant la révision du régime d'aide d'État pour le logement, car celle-ci pourrait déstabiliser le cadre juridique des investissements, contribuer à diluer la mission d'intérêt général du logement social et faciliter sa marchandisation.

⁴ Eurostat – Taux de surcharge des coûts du logement par âge, sexe et statut de pauvreté - enquêtes EU-SILC (ILC_LVH007A), dernière mise à jour : 09/07/2024, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVH007A/default/table.

⁵ Conseil de l'Union européenne & Parlement européen (2024/04/24) – « Directive du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte) », Journal officiel de l'Union européenne 2024/1275, URL : <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj>.

- Lancer un appel consacré aux réponses à apporter au mal-logement dans le cadre des *European Urban Initiative - Innovative Actions* (EUI-IA)⁶, un financement qui s'adresse aux villes voulant développer des solutions novatrices.

Location à court terme

- Mesurer l'impact de l'initiative sur les locations à court terme.
- Prendre toute autre mesure nécessaire pour garantir que les autorités locales, régionales et nationales appliquent leur réglementation.
- Faire évoluer la législation pour que les plateformes engagent leur responsabilité en cas de publication d'annonces illégales.

Pour une Europe aux côtés des plus vulnérables

Si les difficultés de logement affectent une grande part des citoyen·ne·s européen·ne·s, compte tenu de leurs fragilités sociale ou économique spécifiques, certains publics sont particulièrement touchés. Les jeunes, les personnes exilées, les personnes LGBTQI+, les personnes appartenant à une minorité ethnique, les personnes en situation d'handicap, mais aussi les membres des familles monoparentales, davantage que le reste de la population notamment lorsqu'ils et elles sont menacé·e·s par la pauvreté, peinent à se loger de façon décente et abordable. Il est donc indispensable que ces publics fassent l'objet d'une attention particulière de la part des institutions et des États membres en luttant efficacement contre les discriminations et en prévoyant des mesures d'accompagnement et de protection lorsque la législation le permet.

Lutter contre la pauvreté

- Tenir l'engagement annoncé dans les lignes directrices pour la nouvelle Commission quant à l'élaboration d'une toute première stratégie européenne de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie devra fixer des objectifs plus ambitieux que ceux visant à réduire respectivement de 10 millions et 5 millions le nombre d'adultes et d'enfants menacé·e·s de pauvreté ou d'exclusion sociale d'ici 2030.
- Dans le cadre de cette stratégie de lutte contre la pauvreté, la grande exclusion, trop souvent invisibilisée au niveau européen, devra faire l'objet d'une attention particulière.
- Renouveler le plan d'action du Socle des droits sociaux et assurer le suivi des actions déjà en cours.

Lutter contre la discrimination

- Élaborer un plan d'action européen visant à éradiquer progressivement les campements roms marginalisés d'ici 2030, en s'appuyant sur les recommandations du Conseil⁷ portant sur l'égalité d'accès des Roms à un logement adéquat et la lutte contre la ségrégation des campements.
- Veiller à ce que les États Membres implémentent pleinement la directive sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique⁸, causes majeures du sans-abrisme féminin.
- Garantir que la future stratégie en faveur de l'égalité des personnes LGBTQI+, la stratégie pour l'égalité entre hommes et femmes, la recommandation sur l'égalité et l'inclusion des Roms et la stratégie relative aux droits des personnes handicapées contribuent toutes à la lutte contre l'exclusion liée au logement.
- Veiller à ce que des lois discriminantes n'entraient pas l'accès au logement et le maintien dans celui-ci.

⁶ European Urban Initiative – « About Innovative Actions », URL : <https://www.urban-initiative.eu/about-innovative-actions>.

⁷ Conseil de l'Union européenne (2021/03/12) – « Recommandation du 12 mars 2021 sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms », Journal officiel de l'Union européenne 2021/C 93/01, URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2021_093_R_0001.

⁸ Conseil de l'Union européenne & Parlement européen (2024/05/14) – « Directive du 14 mai 2024 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique », Journal officiel de l'Union européenne 2024/1385, URL : <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj>.

Accueillir dignement les personnes exilées

L'accès à un hébergement et à un logement adéquat pour les personnes qui demandent et obtiennent une protection internationale au sein de l'UE devrait être au centre des politiques d'accueil. Or, le Pacte sur la migration et l'asile⁹, définitivement adopté le 14 mai 2024, ne répond en rien à ces enjeux. Un nombre incalculable de demandeur·euse·s d'asile et de personnes réfugié·e·s vivent aujourd'hui dans un dénuement total ou dans des conditions indignes. L'UE et les États membres doivent assurer des conditions matérielles d'accueil en adéquation avec le droit international.

- Assurer le plein respect de la législation de l'UE en matière d'asile ; fournir des conditions d'accueil adéquates à l'ensemble des demandeur·euse·s d'asile.
- Garantir un hébergement inconditionnel à toutes les personnes en besoin de protection dans l'UE.
- Doter le Fonds asile, migration et intégration (AMIF) et le nouveau Fonds social européen (FSE+) de moyens suffisants pour assurer un accueil digne ; simplifier les procédures d'accès à ces fonds européens.
- Ouvrir la possibilité de financer l'accompagnement pluridisciplinaire des personnes exilées via le nouveau Fonds social européen.

Protéger les enfants

- Veiller à ce que la garantie européenne pour l'enfance¹⁰ – à la fois les plans d'action et les ressources du nouveau Fonds social européen affectées – prenne réellement en compte le groupe cible des enfants sans domicile et vivant dans des conditions de logement précaires.
- Inclure explicitement dans les recommandations de la Commission relatives au développement des systèmes intégrés de protection de l'enfance¹¹, des mesures visant à protéger les enfants du sans-abrisme et du mal-logement.
- Exiger des États membres que les mineur·e·s non accompagné·e·s soient pris·es en charge par des services intégrés afin qu'aucun·e ne soit contraint·e de vivre à la rue.

Soutenir la jeunesse

Particulièrement touché·e·s par les crises sanitaires et économiques qui se sont succédées ces dernières années, les jeunes peinent à se loger en Europe. La hausse des prix du logement ne leur permet plus d'accéder à la propriété et les locations abordables se font de plus en plus rares. De nombreux·euses jeunes sont obligé·e·s de rester chez leurs parents, dans l'impossibilité de construire une vie autonome. Les orientations politiques pour la prochaine Commission européenne soulignent que la situation de ces jeunes devrait être une priorité pour le futur plan du logement abordable.

- Promouvoir les dispositifs facilitant l'accès au logement des jeunes, parallèlement à la Stratégie européenne pour la jeunesse¹².
- Encourager les États membres à mettre en place des revenus de solidarité pour les jeunes âgé·e·s de 18 à 25 ans.

⁹ Commission européenne (2024/05/21) – « Pacte sur la migration et l'asile », URL : https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_fr.

¹⁰ Conseil de l'Union européenne (2021/06/14) – « Recommandation du 14 juin 2021 établissant une garantie européenne pour l'enfance », point 5, Journal officiel de l'Union européenne 2021/1004, URL : <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj>.

¹¹ Commission européenne (2024/04/23) – « Recommandation du 23 avril 2024 relative au développement et au renforcement de systèmes intégrés de protection de l'enfance dans l'intérêt supérieur de l'enfant », Journal officiel de l'Union européenne 2024/1238, URL : <http://data.europa.eu/eli/reco/2024/1238/oj>.

¹² Conseil de l'Union européenne (2018/12/18) – « Résolution sur un cadre pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse : la stratégie de l'Union européenne en faveur de la jeunesse 2019-2027 », Journal officiel de l'Union européenne 2018/C 456/01, URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2018.456.01.0001.01.FRA.

- Valoriser et encourager le développement des aides au logement.

Accompagner les personnes vivant dans les habitations informelles et des bidonvilles

Bidonvilles, squats, caravanes ou abris de fortune : une frange non négligeable de la population européenne est contrainte d'occuper des lieux impropres à l'habitation. Souvent privées d'un accès à l'eau courante, à l'électricité ou aux systèmes d'assainissement, ces personnes vivent dans des conditions d'extrême précarité qui les exposent à de graves risques sanitaires. Relégués à la périphérie des grandes villes, les campements et les aires d'accueil destinées aux « gens du voyage » sont par ailleurs fréquemment coupés des transports publics et des autres services essentiels. Cet éloignement géographique complique à la fois l'accès aux soins des familles et la scolarisation des enfants.

- Veiller à ce que la mise en œuvre de la directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine¹³ comprenne des mesures permettant de garantir l'accès à l'eau pour les groupes vulnérables et marginalisés, y compris les personnes privées de logement.
- Exhorter les États membres à développer des projets visant à assurer l'accès des personnes vivant dans les zones d'habitation informelle aux services de base (eau, assainissement, électricité, ramassage des déchets), à l'éducation et aux soins.

Pour un pacte vert équitable et inclusif

Malgré la « vague de rénovations » annoncée par la Commission en 2020¹⁴, le taux de rénovation du parc de logement européen reste pour l'heure largement insuffisant. La hausse historique des prix de l'énergie a par ailleurs entraîné des conséquences sociales dramatiques pour les ménages les plus fragiles – une situation qui risque de s'aggraver avec la création du second marché carbone pour le chauffage et les carburants (Emissions Trading System 2 – ETS2)¹⁵. Face à ce constat, les institutions et les États membres doivent concrétiser les mesures adoptées dans le pacte vert et mobiliser des financements suffisants pour la rénovation globale comme pour l'accompagnement des ménages.

- Veiller à ce que la rénovation du parc immobilier de l'Union européenne, soutenue par la directive EPBD¹⁶ et la directive EED¹⁷, participe à lutter contre le mal-logement ; prévoir des subventions publiques massives et ciblées pour la rénovation des logements insalubres et des logements occupés par les ménages à faibles revenus ; déployer des garanties sociales, telles que la réglementation des loyers et la prévention des rénovations, et des mesures permettant d'inclure les ménages et les communautés les plus difficiles à atteindre.
- S'assurer que le Fonds social pour le climat (FSC) bénéficie en particulier aux publics les plus vulnérables au cours de la transition.
- Faire en sorte que les recettes du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) soient utilisées pour aider les ménages modestes à rénover leur logement.

¹³ Conseil de l'Union européenne & Parlement européen (2020/12/16) – « Directive du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte) », Journal officiel de l'Union européenne 2020/2184, URL : <http://data.europa.eu/eli/dir/2020/2184/oj>.

¹⁴ Commission européenne (2020/10/14) – « Une vague de rénovations pour l'Europe : verdier nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie », URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/TXT/?uri=COM%3A2020%3A662%3AFIN>.

¹⁵ Commission européenne (2023) – « ETS2 : buildings, road transport and additional sectors », URL : https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ets2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en.

¹⁶ Conseil de l'Union européenne & Parlement européen (2010/05/19) – « Directive du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte) », Journal officiel de l'Union européenne 2010/31/UE, URL : <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/31/oj>.

¹⁷ Conseil de l'Union européenne & Parlement européen (2012/10/25) – « Directive du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique », Journal officiel de l'Union européenne 2012/27/UE, URL : <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/27/oj>.

- Interdire les coupures d'énergie dans l'UE et garantir le droit aux services énergétiques de base ; empêcher les fournisseurs d'imposer des compteurs prépayés aux ménages en difficulté de paiement.