



Assemblée générale

Distr. générale
24 juillet 2023
Français
Original : anglais

Soixante-dix-huitième session

Point 25 de l'ordre du jour provisoire*

Développement social

Politiques et programmes inclusifs visant à lutter contre le sans-abrisme

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Le présent rapport, soumis en application de la résolution [76/133](#) de l'Assemblée générale, donne un aperçu des progrès accomplis, ainsi que des écarts et des problèmes recensés dans le cadre des politiques et programmes inclusifs de développement social visant à lutter contre le sans-abrisme compte tenu des répercussions socioéconomique de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Il présente les difficultés particulières rencontrées par les groupes défavorisés.

Ce rapport aborde les difficultés particulières rencontrées par les groupes défavorisés et montre que bien que les connaissances et les politiques relatives au sans-abrisme s'améliorent, des efforts conséquents doivent encore être faits. Certes, le sans-abrisme est une préoccupation tant dans les pays développés que dans les pays en développement, mais le présent rapport met en évidence des différences à l'échelle mondiale, ainsi qu'une convergence des problématiques et des stratégies.

Dans ce rapport, le Secrétaire général propose des indicateurs pour suivre la protection sociale et l'accès à un logement adéquat, sûr et à un coût abordable à la suite de la COVID-19.

* [A/78/150](#).

** Le présent document a été soumis après la date limite afin que puissent y figurer les informations les plus récentes.



I. Introduction

1. La crise de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) a mis en lumière la terrible situation des personnes sans abri et a conduit à l'adoption d'approches novatrices pour garantir l'accès de tous à un logement adéquat, sûr et à un coût abordable, ainsi qu'aux services de base.

2. L'ONU s'efforce activement de lutter contre le sans-abrisme, comme en atteste la désignation de l'année 1987 en tant qu'Année internationale du logement des sans-abri. Les organismes des Nations Unies, ainsi que des experts indépendants comme le Rapporteur spécial sur le logement convenable et le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, ont, à plusieurs reprises, attiré l'attention sur les difficultés rencontrées par les personnes sans abri et les violations de leurs droits, et rappelé les problèmes auxquels se heurtent les autorités pour faire en sorte que chacun ait un endroit où vivre en sécurité et dans la dignité.

3. Bien que les définitions du sans-abrisme varient, sont concernées par ce phénomène non seulement les personnes qui dorment dans les espaces publics, mais aussi celles qui vivent dans des structures d'accueil d'urgence ou temporaire, celles qui vivent dans des logements dangereux et très inadéquats, et celles qui doivent partager un logement avec d'autres personnes faute d'autre solution. Les sans-abris constituent donc un groupe très hétérogène et il est important de comprendre que leurs conditions de vie sont le résultat de situations et de problématiques préexistantes. Les définitions réduites du sans-abrisme tendent à invisibiliser le vécu des femmes et des enfants car ils ont moins de risque de vivre dans la rue, ils évitent souvent de dévoiler leur genre pour des raisons de sécurité et se tournent généralement vers les structures d'urgence en dernier recours, après avoir épuisé toutes les autres voies. De plus, bien que plus visible dans le contexte urbain, ce phénomène touche également les zones rurales.

4. Le sans-abrisme est à la fois une violation flagrante des droits humains et un indicateur d'extrême pauvreté et d'exclusion sociale. Si ses manifestations varient, il existe sur tous les continents. Souvent, il est interconnecté avec la pauvreté et les inégalités croissantes, le manque d'accès à un logement convenable, les déplacements, la violence fondée sur le genre et familiale, la toxicomanie, la discrimination, le manque d'emplois décentes, le coût élevé de l'énergie et des soins de santé, la spéculation immobilière effrénée, l'accès limité à une éducation de qualité, la privatisation des services publics, et les défaillances des systèmes de santé mentale et de protection sociale. Par conséquent, pour prévenir et combattre le sans-abrisme, il convient de tenir compte de ses liens avec d'autres problématiques et de mettre en place des politiques globales touchant au logement, aux soins et aux services de santé, et à la protection sociale et juridique¹.

5. Afin de promouvoir le droit de tous de disposer d'un endroit où vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, nous devons comprendre que le meilleur moyen de lutter contre le sans-abrisme est de le prévenir et, lorsqu'elle apparaît, de faire en sorte que cette situation dure le moins longtemps possible. L'élimination du sans-abrisme est fermement ancrée dans les objectifs de développement durable (notamment les objectifs 1 et 10 relatifs à l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités respectivement, et la cible 11.1 visant à garantir l'accès de tous à un logement et à des services de base adéquats, sûrs et à un coût abordable d'ici à 2030). Dans le

¹ Voir Brendan O'Flaherty, *Making Room: The Economics of Homelessness*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996 ; Julien Damon, *La Question SDF. Critique d'une action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2021 ; Joanne Bretherton et Nicholas Pleace, *The Routledge Handbook of Homelessness*, Abingdon et New York, Routledge, 2023.

Nouveau Programme pour les villes, les États Membres ont explicitement établi qu'ils prendraient « des mesures destinées, d'une part, à améliorer les conditions de vie des sans-abri, de manière à faciliter leur pleine participation à la vie de la société, et, d'autre part, à éviter ou à éliminer le problème des sans-abri, ainsi qu'à combattre et à éliminer sa criminalisation »².

6. Aux fins de l'établissement du présent rapport, une enquête a été faite dans le but de recueillir des informations auprès d'autorités nationales, régionales et locales, d'organismes des Nations Unies, d'organisations de la société civile et d'autres parties prenantes. De plus, des consultations régionales ont été organisées en ligne. Ainsi, 34 contributions écrites ont été reçues et 40 autres parties prenantes ont été mobilisées dans le cadre des consultations, permettant de couvrir 30 pays au total. Le Secrétaire général a mobilisé un réseau d'experts en vue de l'établissement du rapport ; les recherches effectuées dans ce cadre se sont appuyées sur les conclusions et le réseau de la réunion du Groupe d'experts sur l'accès de tous à des systèmes de protection sociale et à un logement à un coût abordable pour lutter contre le sans-abrisme, organisée par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et le Département des affaires économiques et sociales à Nairobi en 2019.

II. Progrès et difficultés recensés pendant et après la pandémie de COVID-19

7. La pandémie de COVID-19 a de nouveau attiré l'attention sur le sort des sans-abri. Dans plusieurs pays, les inquiétudes liées à la santé publique et à la transmission du virus ont conduit à des innovations en matière d'accès aux soins et aux services de santé, et à des efforts supplémentaires pour améliorer le respect de la vie privée et l'adéquation des solutions d'accueil et des hébergements proposés aux personnes sans domicile. Pour faire face aux effets de la pandémie, certains pays ont intensifié la manière dont ils traitent le sans-abrisme. Plusieurs d'entre eux, dont le Bélarus, Chypre, le Danemark, la Dominique, l'Éthiopie, le Ghana, la Grèce, la Jamaïque, la Jordanie, le Kazakhstan, la Lettonie, le Pakistan, les Pays-Bas, Sri Lanka, la Suède et la Suisse³, ont fait savoir qu'en 2020, ils avaient revu leurs cadres politiques et proposé ou étendu des prestations sociales telles que les abris, les centres d'accueil, les repas, les soins de santé et les kits d'hygiène aux populations les plus nécessiteuses, notamment les personnes touchées par le sans-abrisme.

8. Dans certains pays, les autorités locales et nationales ont rapidement pris des mesures de grande ampleur, en s'appuyant sur des solutions temporaires financées par les deniers publics comme la location de chambres d'hôtel pour les personnes dans le besoin. Plusieurs pays ont également imposé un moratoire sur les expulsions⁴. La volonté politique, l'allocation de ressources additionnelles et l'accès à un logement sûr et digne, à l'appui social et aux soins et services de santé ont été essentiels pour garantir la sécurité des personnes sans abri durant la pandémie. Dans

² Voir Assemblée générale, résolution 71/256, par. 33.

³ Voir, par exemple, examens nationaux volontaires 2022 et 2023, consultables à l'adresse suivante : <https://hlpf.un.org/countries> ; stratégie de lutte contre le sans-abrisme du Gouvernement suédois pour la période 2022-2026, consultable à l'adresse suivante : <https://www.regeringen.se/contentassets/5a5f795a1db144ec8dfe36cd60114ed7/regeringens-strategi-for-att-motverka-hemloshet-2022-2026.pdf>.

⁴ Voir le rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard (A/75/148) ; voir également l'analyse de la Division des politiques sociales de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), consultable à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/els/family/HC3-3-Evictions.pdf>.

un premier temps, ces efforts ont laissé espérer une réduction à long terme de ce phénomène.

9. Toutefois, les difficultés économiques et l'arrivée à échéance des moratoires ont entraîné une hausse des expulsions et une réduction des budgets alloués à l'aide aux sans-abri, sapant, dans de nombreux cas, les progrès accomplis en la matière. Cela n'a pas été le cas partout : dans certaines villes⁵, les programmes existants ont été renforcés, conduisant à une baisse du nombre de personnes dans la rue. Cependant, de telles avancées ont été rares et, dans un grand nombre de pays et de villes, la pandémie a donné lieu à une hausse conséquente du nombre de ménages expulsés et de personnes vivant dans la rue, situation imputable aux conséquences sur la santé mentale et aux répercussions socioéconomiques complexes de la crise, notamment l'isolement social, la perte d'emploi, l'augmentation de la violence familiale et fondée sur le genre, et d'autres conséquences psychologiques. Les parties prenantes ont constaté une hausse du nombre de familles et de personnes âgées confrontées au sans-abrisme.

10. Les difficultés économiques et sociales générées par la crise de la COVID-19 ont creusé les inégalités et créé de nouveaux facteurs de vulnérabilité, en amplifiant de manière significative les risques pour certains groupes marginalisés⁶, notamment les personnes sans abri de longue date, qui sont réticentes à l'idée de faire appel aux services mis à leur disposition en raison d'un manque de confiance envers les autorités, ainsi que de graves problèmes de santé mentale et d'un état dépressif prolongé, qui requièrent des soins et des traitements continus de la part de professionnels. Dans les pays en développement, où l'économie informelle fait généralement vivre la majorité des ménages urbains à revenu faible, de nombreux emplois informels ont disparu à la suite des confinements et des restrictions imposées à la circulation. Disposant de peu d'actifs et d'une protection sociale limitée, nombre d'habitants des villes ont très rapidement sombré dans l'extrême pauvreté. De plus, des pans particuliers de la population, comme les femmes et les enfants victimes de violence familiale et fondée sur le genre, ont été forcés de rester dans des environnements dangereux, au risque de voir les cas de maltraitance augmenter durant les confinements et les couvre-feux.

III. Politiques et programmes existants

A. Améliorer les connaissances

11. Les personnes sans logement ou solution d'accueil stable sont aisément visibles, en particulier dans les zones urbaines, mais comprendre les causes profondes du sans-abrisme présente des difficultés majeures.

12. Les investissements en faveur de l'élaboration d'outils et d'enquêtes ont été essentiels pour améliorer les connaissances sur le sans-abrisme et ont contribué à l'émergence d'un consensus selon lequel ce phénomène englobe un large éventail de situations diverses, pouvant concerner les personnes qui vivent dans la rue depuis longtemps, les familles récemment déplacées, les personnes qui fuient la violence familiale et l'exploitation, et les nouveaux urbains qui vivent dans des établissements informels. Par exemple, une enquête réalisée au Brésil a révélé que 71 % des

⁵ Voir Suzanne Fitzpatrick *et al.*, *Ending Street Homelessness in Vanguard Cities Across the Globe: An International Comparative Study*, Édimbourg, Heriot Watt University, 2022.

⁶ Voir ONU-Habitat, *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*, Nairobi, 2021 ; voir également ONU, « COVID-19 pandemic in an urbanizing world », note d'orientation, juillet 2020.

personnes sans abri étaient employées dans le secteur informel et que respectivement 89 % et 25 % d'entre elles ne bénéficiaient d'aucune prestation sociale et ne disposaient d'aucun document d'identité⁷. Ces résultats ont permis de faire basculer l'opinion publique et ont encouragé l'élaboration d'une stratégie nationale adaptée au contexte du pays.

13. L'expertise acquise par le monde universitaire, les gouvernements et la société civile, ainsi que l'échange de meilleures pratiques entre les villes et les pays ont donné lieu à des progrès majeurs, en particulier pour ce qui est de la définition de typologies aux fins d'établissement d'un cadre commun d'échanges transnationaux sur le sans-abrisme et de collecte de données statistiques⁸.

14. Néanmoins, en mars 2021, seuls 44 pays dans le monde suivaient les données relatives au sans-abrisme⁹. Les recherches menées par ONU-Habitat en mars 2022 montrent que les progrès en matière d'enrichissement des connaissances ne sont pas égaux selon les régions et que la plupart des pays en développement ne disposent que de peu de données sur ce sujet, voire d'aucune, au moins au niveau national. Il est nécessaire de mieux comprendre ce phénomène en Amérique centrale et du Sud, en Afrique et en Asie pour pouvoir avoir une vue d'ensemble véritablement mondiale.

15. Pour pouvoir établir des comparaisons à l'échelle mondiale, la réunion du Groupe d'experts sur l'accès de tous à des systèmes de protection sociale et à un logement à un coût abordable pour lutter contre le sans-abrisme a recommandé de s'appuyer sur quatre catégories¹⁰ :

- a) les personnes qui vivent dans le rue ou d'autres espaces ouverts ;
- b) les personnes qui vivent dans des logements temporaires ou des structures de crise ;
- c) les personnes qui vivent dans des logements très inadéquats et dangereux (par exemple, surpopulation extrême, bâtiments non conventionnels et structures temporaires) ;
- d) les personnes qui n'ont pas accès à un logement à un coût abordable (par exemple, les personnes qui partagent temporairement un logement avec des amis et des proches).

⁷ Roberta Mélega Cortizo, « National survey on the homeless population in Brazil: giving a face to homelessness and formulation strategies and policies to address homelessness », document élaboré en vue de la réunion du Groupe d'experts sur l'accès de tous à des systèmes de protection sociale et à un logement à un coût abordable pour lutter contre le sans-abrisme, Nairobi, mai 2019, consultable à l'adresse suivante : www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/05/CORTIZO_Roberta_Paper.pdf.

⁸ Voir, par exemple, typologie européenne de l'exclusion liée au logement, consultable à l'adresse suivante : www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf ; jeux de données de l'OCDE sur le logement à un coût abordable, consultable à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/> ; cadre mondial du sans-abrisme décrit dans Volker Busch-Geertsema, Dennis Culhane et Suzanne Fitzpatrick, « Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness », *Habitat International*, vol. 55, juillet 2016.

⁹ Voir Institute of Global Homelessness, Better Data Project, consultable à l'adresse suivante : <https://ighomelessness.org/global-homeless-data/>.

¹⁰ Voir les travaux de la réunion du Groupe d'experts sur l'accès de tous à des systèmes de protection sociale et à un logement à un coût abordable pour lutter contre le sans-abrisme, consultables à l'adresse suivante : https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/final_for_publication_homelessness_egm_proceedings_report_1.pdf.

B. Variations régionales et facteurs déterminants

16. Le sans-abrisme est combattu et traité différemment selon les régions, et l'approche adoptée en la matière, influencée par des facteurs tels que les niveaux de pauvreté et d'inégalité, le taux d'urbanisation, les normes culturelles et religieuses et les systèmes de protection sociale.

17. Ces facteurs, lorsqu'ils sont incarnés par des lois et des pratiques, peuvent aboutir à des inégalités en matière de protection, en particulier dans les domaines des droits de la famille, de la succession, de la propriété et des droits fonciers. Par exemple, historiquement, les femmes ont toujours été en prise avec des régimes fonciers sexistes qui limitent leur accès aux terres et au logement. Selon une évaluation de la Banque mondiale¹¹, en Afrique, seules 13 % d'entre elles déclarent être les seules propriétaires de leurs terres et de leur logement, contre 39 % des hommes. On constate également ce déséquilibre dans d'autres régions géographiques. Par conséquent, dans différents contextes nationaux, les hommes et les femmes ne font pas face aux mêmes risques de sans-abrisme. Les normes et les stéréotypes culturels selon lesquels les espaces publics ne sont pas faits pour les filles et les femmes contribuent à occulter la présence des femmes sans abri dans de nombreuses sociétés. Celles-ci sont forcées de partager des logements avec des proches ou d'instaurer sans le vouloir de potentielles relations d'exploitation à caractère sexuel avec des hommes pour s'assurer d'une solution.

18. Selon les estimations, la grande majorité des 1,6 milliard de personnes qui vivent dans un logement inadéquat se trouvent dans les pays en développement. Compte tenu de l'incidence persistante des changements climatiques, des guerres et des troubles civils, et de l'incertitude économique, il est fort probable que ce chiffre continuera d'augmenter. De fait, dans les pays en développement, le rythme soutenu de l'urbanisation a généralement pour effet de transférer la pauvreté des zones rurales aux zones urbaines, où elle est souvent exacerbée par la faible capacité des autorités de faire face à sa hausse.

19. Les préjugés communément répandus associent souvent le sans-abrisme à la responsabilité individuelle, alors même que ce phénomène est essentiellement le résultat de manquements politiques et de la discrimination structurelle¹². La prise de conscience de ce lien de cause à effet est en train de transformer la riposte, qui cesse de juger les victimes responsables de leur sort pour proposer des programmes renforcés d'aide socioéconomique et en faveur du logement. Néanmoins, les attitudes et les réactions varient souvent en fonction des sous-groupes de sans-abri. En effet, dans certaines régions, où le sans-abrisme n'est pas une question de premier plan, la priorité est accordée aux enfants sans domicile, comme les enfants des rues ou qui vivent en foyer, tandis que les autres victimes de ce phénomène reçoivent moins d'attention.

20. À l'échelle mondiale, les systèmes de protection sociale diffèrent grandement, les dépenses allouées à ce poste pouvant représenter un pourcentage infime jusqu'à un tiers du produit intérieur brut.

¹¹ Isis Gaddis, Rahul Suresh Lahoti et Wenjie Li, « Gender gaps in property ownership in Sub-Saharan Africa », document de travail sur les politiques, n° 8573, Washington, Banque mondiale, 2018, consultable à l'adresse suivante : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/939291535658711278/pdf/WPS8573.pdf>.

¹² Voir les travaux de la réunion du Groupe d'experts (note de bas de page n° 10).

C. Comparaisons des interventions publiques, de la gouvernance et des approches

21. Les politiques visant à prévenir et combattre le sans-abrisme varient fortement : elles sont inexistantes, minimales ou globales. Certains pays ont élaboré des réponses efficaces à la perte de logement grâce à des cadres de protection civile, qui proposent des logements d'urgence en cas de crise, comme un séisme. De nombreux pays s'efforcent de lutter contre le sans-abrisme dans le cadre de leur dispositif de sécurité sociale, en déployant des stratégies particulières associant plusieurs branches du gouvernement (par exemple, le logement, les affaires sociales et la santé), ainsi que les autorités locales, les fonds de protection sociale, les autorités nationales et les institutions spécialisées. Dans certains pays, ce phénomène fait l'objet d'une législation et d'obligations pour l'État, tandis que dans d'autres, il n'est pas visé par des lois particulières. Lorsqu'aucune législation nationale n'a été adoptée, la responsabilité de combattre le sans-abrisme incombe surtout aux villes seules, qui, dotées de ressources limitées, peinent à faire face à l'ampleur du problème.

22. Les structures de gouvernance et de prestations de services varient grandement à l'échelle territoriale, que ce soit au niveau local, régional ou national. Dans le cadre d'une approche centralisée, les autorités locales sont chargées de mettre en œuvre les politiques nationales, tandis que dans le cadre d'une approche décentralisée, elles jouissent d'une plus grande autonomie pour traiter la question du sans-abrisme. Quoiqu'il en soit, assurer une coordination entre les différents niveaux de l'État et mobiliser les parties prenantes telles que les prestataires de services sociaux, les organismes chargés du logement, les conseillers juridiques, les prestataires de santé et, en particulier, les personnes ayant une expérience vécue du sans-abrisme reste un défi.

23. Les gouvernements qui ont chargé un ministère ou une institution spécialisée unique de coordonner les efforts déployés dans différents secteurs par différentes parties prenantes ont obtenu de meilleurs résultats, réduisant le nombre de doublons, garantissant l'élaboration d'interventions intersectorielles et utilisant les ressources publiques plus efficacement¹³.

D. Changement de paradigme en faveur de la prévention

24. Les hébergements et les solutions d'urgence jouent un rôle vital pour faire face à la perte soudaine d'un logement à la suite de catastrophes ou de conflits. Pourtant, les mesures d'urgence accordent souvent la priorité à l'appui à court terme, négligeant les solutions d'accueil et les besoins globaux des personnes touchées à long terme. Parce que les institutions mettent l'accent sur l'hébergement d'urgence, les bénéficiaires peuvent être piégés dans un système dépourvu de dispositif d'aide psychosociale, juridique et sanitaire sur mesure, freinant leur réintégration et réadaptation.

¹³ D'après les informations figurant dans la réponse de la Norvège et de la Finlande à l'enquête diffusée aux fins d'établissement du présent rapport ; voir également Eoin O'Sullivan, « Key elements in homelessness strategies to end homelessness by 2030 », document de travail, Dublin, Commission européenne, 2022, consultable à l'adresse suivante : https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2022/10/mlc-homelessness-discussion-paper_final_2022.pdf ; Nicholas Pleace, *Preventing Homelessness: A Review of the International Evidence*, Dublin, Simon Communities of Ireland, 2019, consultable à l'adresse suivante : https://www.researchgate.net/profile/Nicholas-Pleace/publication/332684261_Preventing_Homelessness_A_Review_of_the_International_Evidence/links/5cc323e0299bf12097827bde/Preventing-Homelessness-A-Review-of-the-International-Evidence.pdf.

25. Les approches qui traitent le sans-abrisme comme une question structurelle et non comme une urgence sociale concernant une minorité de personnes, et qui accordent la priorité à la prévention et aux stratégies fondées sur les droits s'imposent de plus en plus.

26. Les politiques en faveur de la protection sociale et du logement, y compris de l'amélioration des taudis, jouent un rôle clé dans la prévention du sans-abrisme. Les programmes de prévention doivent se décliner à plusieurs niveaux, être intersectoriels et parfaitement s'adapter aux populations ciblées. L'objectif est de lutter à la fois contre les facteurs structurels sous-jacents du sans-abrisme et contre les risques particuliers encourus par les personnes concernées.

27. Que ce soit au niveau local¹⁴ ou dans le cadre des stratégies nationales, on constate que la préférence va à la prévention.

28. Deux aspects essentiels de la prévention insuffisamment intégrés dans les politiques publiques sont : la prévention universelle, qui consiste à réduire au minimum les risques de sans-abrisme en mettant en œuvre des politiques sociales promouvant l'inclusion de tous dans la société, en particulier de politiques favorables aux pauvres ; la prévention ciblée, qui vise à répondre aux besoins des enfants qui quittent des familles d'accueil, des personnes libérées des centres de détention, des personnes nécessitant des soins de santé mentale, des personnes placées en institution et d'autres groupes à risque.

29. De nombreux États n'ont toujours pas de cadres réglementaires et institutionnels permettant de prévenir adéquatement les expulsions, qui conduisent souvent au sans-abrisme, en violation des normes internationales des droits humains. Les expulsions sont souvent traitées de manière isolée en tant que question de droit civil, occultant les risques potentiels de sans-abrisme qu'elles comportent. Il est fréquent que les cadres juridiques ne contiennent que des dispositions limitées en matière de prévention des expulsions, comme l'allongement des délais de remboursement des hypothèques ou des loyers, ou l'accès à des prestations sociales et des aides au logement. Toutefois, certains pays ont considérablement réduit le nombre de personnes sans abri à la suite d'expulsions en établissant des unités spécialisées qui collaborent étroitement avec les tribunaux, les organismes publics et les fournisseurs de logements publics et privés. Par ailleurs, il est crucial de sécuriser la situation des locataires en veillant à ce que la législation en la matière garantisse la stabilité du logement et les protège contre la résiliation des baux à court terme et d'autres situations¹⁵. Cela peut passer par l'adoption de règles visant à limiter la hausse des loyers ou à réduire les baux à court terme.

30. Il est essentiel de faire respecter la législation internationale relative à l'interdiction des expulsions forcées, et plus particulièrement d'empêcher celles qui ont lieu dans des établissements informels, souvent au nom de la rénovation urbaine. L'élimination des taudis suppose souvent l'expulsion soudaine, parfois violente, de personnes qui perdent leur abri, leurs effets personnels, leur communauté et leurs moyens de subsistance. Les mesures de substitution aux expulsions forcées consistent notamment à associer les habitants des taudis et les organisations qui les représentent au processus afin de s'assurer que les solutions d'hébergement qui leur sont proposées

¹⁴ Voir, par exemple, <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/homelessness-prevention-in-newcastle-upon-tyne/> et <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/sipho/>.

¹⁵ Voir Fondation Abbé Pierre et FEANTSA, « 7^e regard sur le mal-logement en Europe », Paris et Bruxelles, 2022, consultable à l'adresse suivante : https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/2022-07/rapport_europe_fr_2022_v3_pages.pdf.

sont adaptée, et à proximité immédiate de leurs sources de revenus et de leurs réseaux communautaires.

31. La prévention du sans-abrisme n'est efficace que si les autorités luttent contre des problèmes structurels plus vastes, notamment le manque de logements véritablement abordables et adéquats pour les ménages à revenu faible. Les investissements dans les logements sociaux, l'application de réglementations efficaces et la volonté des autorités publiques de jouer un rôle actif sont des moyens efficaces de lutter contre le sans-abrisme et de résoudre le problème du coût du logement. Après avoir réduit l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur du logement, entraînant une réduction du parc de logements sociaux, une diminution des prestations sociales et un appui limité aux familles à revenu faible, certains pays ont constaté une hausse du nombre de sans-abri. Toutefois, d'après les réponses des États Membres à l'enquête, les exemples donnés par des pays comme la Norvège et la Finlande montrent qu'il est possible de réduire le sans-abrisme en étendant l'offre de logements sociaux.

E. Débloquent des solutions de logement

32. Des stratégies telles que Housing First sont testées et évaluées, en particulier et de plus en plus dans des pays à revenu intermédiaire dans des régions autres que l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale. Ce modèle repose sur une approche intégrée qui accorde la priorité aux besoins premiers des personnes touchées afin de leur fournir un logement permanent et des services d'appui sur mesure en continu. Le logement n'est pas conditionné par l'utilisation des services de santé, le respect des règles ou l'abstinence mais est considéré comme un droit humain. Les services sont fournis par des équipes multidisciplinaires mobiles, appuyées par des assistants sociaux. Les évaluations des programmes menés au Canada¹⁶, au Chili¹⁷ et en Europe¹⁸, entre autres, donnent un aperçu de leur efficacité : au bout de deux ans, 80 % à 90 % des bénéficiaires vivaient toujours dans un logement stable. Le modèle Housing First donne des résultats satisfaisants lorsqu'il cible des personnes aux besoins complexes, notamment celles qui vivent dans la rue depuis longtemps, celles qui présentent des problèmes de santé mentale et celles qui souffrent de toxicomanie. Les gouvernements sont encouragés à élaborer une stratégie globale en faveur du logement, y compris des interventions pour améliorer les établissements informels et accroître les ressources des autorités locales, et à associer le modèle Housing First à des investissements pour des logements convenables.

33. La lutte contre le sans-abrisme dans les pays en développement se heurte à des problèmes d'échelle. Un autre facteur qui limite l'efficacité des interventions est le fait de fournir des logements formels sans pleinement comprendre les besoins et les priorités des personnes touchées. L'amélioration participative des logements de mauvaise qualité s'avère être la solution la plus efficace mais dans de nombreux pays, l'approche prédominante reste la relocalisation et les solutions d'hébergement standardisées. Nombre de ces programmes en faveur du logement échouent car ils

¹⁶ Canada, *Rapport final sur l'évaluation de la stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance*, Ottawa, Emploi et développement social Canada, 2018.

¹⁷ D'après les informations fournies par Ignacio Eissmann, Isabel Lacalle et Felipe Estay lors d'un séminaire intitulé « Supported Housing Program: approach to the first results of the Chilean experience of adaptation of the Housing First model », organisé dans le cadre de la seizième Conférence de la recherche européenne sur le sans-abrisme tenue en 2022.

¹⁸ Housing Europe Observatory, « Supporting people through Housing First: the experience of social housing providers », rapport de recherche, Bruxelles, 2019.

sont menés dans des lieux périphériques, reposent sur des infrastructures inadéquates et font peser un poids financier supplémentaire sur les ménages à revenu faible.

34. Pour lutter contre les causes profondes des logements informels et améliorer les conditions de vie des personnes concernées, il est indispensable d'entièrement repenser la hiérarchisation des terres. Les logements devraient être construits sur des sites centraux, mis à disposition des bénéficiaires à un coût abordable et dans le cadre de différents types de baux, et conçus pour améliorer le bien-être des occupants. Il est important de comprendre que le sans-abrisme et l'extrême inadéquation des logements sont souvent le résultat de besoins économiques et d'un manque d'appui aux personnes frappées par le dénuement. Pour prévenir et combattre efficacement le sans-abrisme dans les pays en développement, il convient notamment de lutter contre les inégalités économiques, en particulier celles dont sont victimes les femmes et les personnes vulnérables, en apportant un appui sur mesure et en veillant à ce que les logements n'exacerbent pas les difficultés des personnes pauvres.

F. Approches novatrices et collaboration

35. Différentes initiatives et interventions novatrices ont été mises en œuvre et testées, notamment des centres d'accueil de jour, des équipes mobiles constituées de professionnels ou des tournées de volontaires chargés d'engager la conversation de manière active et bienveillante avec les personnes vivant dans la rue. Ces interventions ont exigé des efforts collaboratifs d'un nouveau genre, comme de former les forces de l'ordre à exercer des fonctions de soins plutôt que des fonctions de police et de contrôle. De telles initiatives permettent d'atteindre des objectifs importants en matière de mobilisation et de renforcer la confiance. Elles ne devraient pas être menées de manière isolée mais incluses dans une stratégie.

36. Un changement de paradigme s'est produit en faveur de la participation des personnes sans abri aux processus politiques et de la responsabilité à leur égard. Les réponses fournies par les États Membres à l'enquête utilisée aux fins d'établissement de ce rapport apportent des exemples en ce sens. Par exemple, le Comité consultatif sur l'itinérance, qui a conseillé au Gouvernement canadien de revoir sa stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, est composé en partie de personnes ayant vécu le sans-abrisme. De même pour le Conseil national du logement du Canada, qui a été établi afin de suivre l'incidence de la nouvelle stratégie sur le logement. En Argentine, la loi 27654, récemment adoptée, dispose que l'État a le devoir de « promouvoir l'exercice des droits politiques [des personnes sans abri] et leur participation à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques ».

37. Les solutions fondées sur le logement ont donné la preuve de leur efficacité mais les services d'appui ont eux aussi un rôle central à jouer pour briser le cercle vicieux de la pauvreté et du sans-abrisme, notamment dans les domaines de l'alimentation, de l'éducation, de l'emploi, des transports, de la santé, y compris de la santé mentale, de la prise en compte des traumatismes dans la fourniture des soins et de la prise en charge des enfants.

38. Désormais, des voix s'élèvent pour appeler les systèmes de protection sociale à approfondir leur action en matière de sans-abrisme, par exemple dans le cadre des programmes gouvernementaux de revenu universel visant à combattre l'extrême pauvreté. Le revenu universel est souvent assorti d'un ensemble de règles minimales

régissant l'accès aux droits et aux services, en particulier dans les domaines du logement et de la santé¹⁹.

39. Depuis peu, de nouvelles idées émergent en matière d'investissements sociaux : elles privilégient la prévention à l'intervention immédiate et reposent sur le rapport coût-efficacité des investissements en faveur de la prévention du sans-abrisme et de la lutte contre ce phénomène. Ce type d'investissements sociaux montre qu'allouer des ressources à la prévention et l'élimination permet des économies à long terme. C'est cette approche qui est explicitement reprise dans le modèle Housing First. Une étude réalisée par Housing First Belgium²⁰ montre qu'au bout de deux ans, les coûts individuels liés aux hospitalisations ont diminué de 46 % et que les coûts globaux alloués à l'hébergement des sans-abri ont fortement diminué (17,80 euros par nuit et par personne dans le cadre du programme contre 55 euros par personne pour une nuit en centre d'accueil). Selon une évaluation du Ministère chilien du développement social et de la famille²¹, Housing First ne requiert qu'un budget modeste par rapport aux modèles traditionnels reposant sur la fourniture de services flottants et les structures d'accueil d'urgence.

IV. Obstacles et problèmes restant à surmonter

A. Persistance d'obstacles majeurs à l'élimination du sans-abrisme

40. La mise en œuvre des politiques et programmes présentés dans la partie précédente se heurte à des obstacles considérables, notamment les facteurs systématiquement associés à la pauvreté, aux inégalités et à l'informalité, l'inadéquation des logements, les expulsions et les déplacements dus aux conflits et aux effets des changements climatiques. Ces obstacles peuvent aussi avoir trait au financement, au manque de connaissances, à la gouvernance et aux attitudes.

41. Les obstacles liés au financement sont notamment les suivants :

- a) la dotation en ressources insuffisante des secteurs du soin et de la prise en charge ;
- b) le manque de transparence des accords de financement.

42. Les obstacles liés à la production, à l'utilisation et à la diffusion des connaissances sont notamment les suivants :

- a) le caractère insuffisant et incomplet des savoirs et des données, notamment l'ambiguïté des définitions ;
- b) le manque de documents et le partage insuffisant des bonnes pratiques ;
- c) le faible taux d'évaluation des programmes existants de lutte contre le sans-abrisme.

¹⁹ Voir Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Massachusetts, Harvard University Press, 2017 ; Nick Kerman, « The role of universal basic income in preventing and ending homelessness », *International Journal on Homelessness*, vol. 1, n° 1, 2021.

²⁰ Voir Housing First en Belgique, « Ça marche ! Résultats en invitation à une sortie rapide du sans-abrisme », fiche d'information non datée consultable à l'adresse suivante : <http://www.housingfirstbelgium.be/medias/files/housing-first-belgium-resultats-fr-3.pdf>.

²¹ Institute of Global Homelessness, « Housing First in international contexts: what we've learned », séminaire en ligne, juillet 2021, consultable à l'adresse suivante : www.youtube.com/watch?v=hJEIw7RGqio.

43. Les obstacles liés à la gouvernance sont notamment les suivants :

- a) l'absence d'une approche de l'appui social fondée sur le cas par cas et le sur-mesure ;
- b) l'inefficacité de la coordination entre les différentes parties prenantes et de la participation des personnes jouissant d'une expérience vécue du sans-abrisme ;
- c) la coordination insuffisante entre les systèmes de santé, les systèmes de justice pénale, les organismes de prise en charge des mineurs et les institutions d'aide aux mineurs sur le point d'être majeurs ;
- d) la place insuffisante accordée à la prévention ;
- e) la volonté politique et la mobilisation des ressources limitées.

44. Les obstacles liés aux attitudes sont notamment les suivants :

- a) la reconnaissance inadéquate des besoins de groupes à risques particuliers, à la fois pour ce qui est de la prévention et de services d'appui sur mesure ;
- b) les discriminations dans l'accès au logement, à l'emploi et un appui social adéquats ;
- c) les préjugés et la stigmatisation dont sont victimes les personnes sans-abri ;
- d) les pratiques culturelles qui nuisent à l'exercice des droits humains, notamment l'exclusion des femmes des questions liées au logement, aux terres et à la propriété ;
- e) le peu d'importance accordé à la dignité et aux droits des personnes sans abri.

B. Nécessité d'une approche véritablement fondée sur les droits humains pour lutter contre le sans-abrisme

45. Le sans-abrisme est un affront à la dignité humaine, principe clé et fondateur du droit international des droits humains. Ainsi, une approche de ce phénomène fondée sur les droits humains considère les personnes sans abri non pas essentiellement comme des personnes nécessitant la charité ou des aides sociales mais comme des détenteurs de droits qui doivent être protégés au même titre que tout un chacun. En tant que porteurs de devoirs, les gouvernements sont tenus de garantir que les personnes sans abri jouissent de leurs droits sans discrimination. Une approche fondée sur les droits humains repose sur l'idée que les personnes ayant une expérience vécue en la matière devraient participer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques visant à prévenir ou combattre le sans-abrisme.

46. Si tous les gouvernements ou prestataires de services travaillant avec les personnes sans abri n'ont pas encore adopté une approche fondée sur les droits humains, ce concept fait l'objet d'un intérêt croissant dans plusieurs pays.

47. Une approche du sans-abrisme fondée sur les droits humains consiste à revoir la législation, la réglementation et les politiques susceptibles d'exclure les personnes sans abri des prestations sociales ou du droit de vote.

48. Les personnes sans domicile sont souvent victimes d'infractions, notamment de vols de leurs effets personnels, d'agressions physiques et de crimes de haine. Ainsi, une approche fondée sur les droits humains doit comprendre des mesures visant à leur garantir le même niveau de protection qu'au reste de la population.

49. Nombre de gouvernements continuent d'appliquer des lois ou des réglementations d'un autre âge qui érigent en infraction le fait de mener des activités en lien avec le sans-abrisme. Dans la résolution 43/14, le Conseil des droits de l'homme a appelé les États Membres à dépénaliser le sans-abrisme et à abroger les dispositions juridiques, telles que les lois sur le vagabondage, qui ne s'attaquent pas aux causes profondes du sans-abrisme et n'aident pas les personnes concernées à s'extraire de cette situation.

50. Certains pays et certaines villes ont pris des mesures importantes en adoptant une législation qui confère aux personnes sans abri le droit légal à un hébergement d'urgence ou oblige les autorités locales à garantir l'accès (prioritaire) de certaines personnes formellement reconnues comme sans domicile aux logements sociaux ou publics. Ces lois représentent une avancée majeure même si elles comportent des limites et des problèmes : par exemple, elles excluent certains groupes, ou ne tiennent pas compte du fait que les autorités locales ou les prestataires de services n'ont pas la capacité de satisfaire adéquatement aux demandes des détenteurs de droits.

51. Un autre aspect d'une approche fondée sur les droits humains consiste à s'assurer que les personnes sans domicile ont accès à des recours effectifs et à la justice. Cela inclut la facilité d'accès à des mécanismes de plainte non judiciaires et l'accès au système de justice formelle, notamment l'aide et le conseil juridiques.

C. Nécessité de mieux évaluer les programmes et de diffuser les enseignements tirés

52. Les politiques et programmes de lutte contre le sans-abrisme font rarement l'objet d'une évaluation de suivi. Par conséquent, il est impossible de connaître leurs conditions optimales de mise en œuvre. Les pays qui commencent tout juste à mettre en place ce type de stratégies et de politiques devraient faire de l'amélioration des logements une priorité, en particulier dans les zones urbaines qui s'étendent rapidement, et non reproduire des modèles qui ont échoué et qui reposent uniquement sur la fourniture de solutions temporaires. Les hébergements d'urgence seront toujours nécessaires, mais les autorités devraient s'efforcer de prévenir l'institutionnalisation de cette pratique. L'accent devrait être mis sur l'accès de tous à un logement convenable et la facilitation d'une transition fluide vers un logement permanent ou l'amélioration des logements existants, en évitant de multiplier les solutions temporaires qui ne permettent pas d'atteindre la stabilité à long terme.

53. Il convient de développer et de partager davantage les connaissances en provenance des pays d'Amérique centrale et du Sud, d'Afrique et d'Asie car la perspective de ces régions a toujours été négligée dans la recherche et le dialogue sur le sans-abrisme.

54. Il est crucial de diffuser les enseignements tirés dans le cadre des expériences qui ont réussi mais aussi de celles qui ont échoué. Lors de l'évaluation des programmes, on constate souvent que ce sont les personnes les plus faciles à aider qui reçoivent l'appui le plus complet. Les pays doivent s'attaquer à ce problème majeur et, dans certains cas, entreprendre une révision radicale de leurs politiques.

D. Nécessité d'une meilleure gouvernance à différents niveaux, notamment d'une coopération avec les organisations de la société civile et de leur autonomisation

55. Les autorités jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des réglementations et des politiques régissant l'accès aux terres et au logement, lesquelles peuvent soit

favoriser, soit freiner les efforts de lutte contre le sans-abrisme chez les pauvres vivant en milieu urbain. Dans les pays en développement en particulier, l'absence de stratégies de développement inclusif efficaces donnent souvent lieu à un accès inégal aux terres pour la construction de logements, exacerbant le sans-abrisme. Le faible niveau des dépenses sociales globales dans certaines régions²² laisse penser qu'il y a une marge de progression en la matière.

56. Cette situation fait que différents acteurs promettent d'améliorer l'accès aux terres, au logement, aux services ou aux établissements en échange d'aides, mais ces promesses ne sont pas toujours tenues. Le Comité de l'information pour le développement²³ thaïlandais est une initiative prometteuse à cet égard. Son approche inclusive consiste à établir des comités municipaux afin d'obtenir des terres et un appui, l'objectif étant d'améliorer les quartiers informels. Cette méthode a permis de garantir un logement à près de 104 000 familles urbaines pauvres dans plus de 300 villes.

57. Les organisations de la société civile, les institutions religieuses et les groupes communautaires jouent souvent un rôle de premier plan en aidant les personnes touchées par le sans-abrisme et l'exclusion extrême et en faisant des soins de santé, de l'alimentation et de l'assistance des éléments prioritaires de la stabilité économique. Ces organisations devraient être considérées comme des partenaires à part entière par les autorités car elles fournissent des ressources et un appui essentiels en aidant les bénéficiaires à retrouver confiance en eux et à améliorer progressivement leur situation. Ainsi, récemment, avec l'appui de la fédération kenyane des habitants de taudis Muungano wa Wanavijiji, les membres de la communauté de Mathare ont mis en place un système d'adresses physiques, qui favorisera la planification d'investissements à l'avenir, encouragera la reconnaissance, la collecte de données et l'établissement de rapports et facilitera l'accès aux services et aux infrastructures, ainsi qu'une distribution équitable des secours d'urgence et d'autres efforts²⁴.

V. Difficultés auxquelles se heurtent les groupes sociaux défavorisés

58. La pandémie de COVID-19 et ses conséquences ont aggravé le problème du sans-abrisme et creusé les inégalités dans les groupes sociaux défavorisés ou chez les personnes en situation de vulnérabilité.

A. Peuples autochtones et minorités raciales ou ethniques

59. À l'échelle mondiale, on compte plus de 476 millions de personnes autochtones dans 90 pays²⁵. Avant même la COVID-19, la pauvreté et les pratiques discriminatoires, notamment l'assujettissement identitaire et culturel, constituaient des facteurs supplémentaires de vulnérabilité associés au sans-abrisme. Lorsque les personnes autochtones se déplacent vers des zones urbaines, elles sont souvent surreprésentées dans les populations touchées par le sans-abrisme. Les obstacles

²² Voir Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, « Social expenditure monitor for Arab States: toward making public budgets more equitable, efficient and effective to achieve the SDGs », 24 novembre 2022.

²³ Voir Diana Mitlin, « The contribution of reform coalitions to inclusion and equity: lessons from urban social movements », *Area Development and Policy*, vol. 8, n° 1, décembre 2022.

²⁴ Voir Alice Sverdlík *et al.*, *Towards a comparative understanding of community-led and collaborative responses to Covid-19 in Kampala, Mogadiscio et Nairobi*, document de travail n° 5, Manchester, African Cities Research Consortium, 2022.

²⁵ Voir <https://www.un.org/en/observances/indigenous-day/background>.

systémiques et les préjugés sont présents dans de nombreuses réglementations relatives au logement, lesquelles excluent fréquemment les personnes autochtones des politiques et des programmes publics en faveur du logement. Plusieurs études ont montré que nombre de services destinés aux personnes autochtones sans abri répondaient rarement de manière adéquate à leurs besoins, l'accès aux services requérant souvent de lourdes formalités comme la nécessité de fournir des informations sur le niveau de scolarité, les titres de propriété, l'identification raciale et le parcours professionnel. Lorsqu'un hébergement est fourni, il tend à accroître le placement en institution et la ségrégation, contribuant encore à la marginalisation des personnes autochtones²⁶.

60. Les biais ethniques et raciaux peuvent eux aussi pousser les groupes minoritaires vers le sans-abrisme. Par exemple, les Roms continuent d'être victimes de discrimination et de racisme, notamment pour ce qui est de l'accès à un logement convenable, et dans de nombreux pays européens, les migrants roms sont la cible d'expulsions forcées par les autorités locales²⁷. De même, aux États-Unis, les Afro-Américains et les personnes autochtones (y compris les autochtones d'Amérique et les insulaires du Pacifique) restent considérablement surreprésentés parmi les personnes touchées par le sans-abrisme. En effet, les Afro-Américains représentent à peine 12 % de la population totale mais 39 % des personnes sans domicile. Les Amérindiens, les autochtones de l'Alaska, les insulaires du Pacifique et les autochtones d'Hawaï, quant à eux, ne représentent que 1 % de la population totale mais 5 % des sans-abri²⁸.

61. Les personnes autochtones sans abri présentent un risque accru de morbidité et de mortalité prématurées. Elles ont également davantage de risques d'être victimes de violence et de criminalisation de la part des autorités. Dans le plupart des cas, elles jouissent d'un accès limité aux recours d'ordre juridique ou aux services de réparation en cas de violation et sont rarement consultées dans le cadre des décisions relatives aux politiques de logement²⁹.

B. Personnes âgées

62. Le nombre de personnes de 65 ans ou plus à l'échelle mondiale devrait doubler entre 2022 et 2050, passant de 783 millions à 1,6 milliard³⁰. Les personnes âgées vivant plus longtemps, on constate une hausse de la demande mondiale pour l'accès à des soins de santé à un coût abordable et des logements adaptés. La perte de son logement, la gestion du coût croissant de la vie, le manque d'accès à l'emploi rémunéré et le fait d'avoir une santé fragile sont autant de facteurs qui font du sans-abrisme une situation catastrophique pour les personnes âgées.

63. Les personnes âgées sans abri forment un groupe hétérogène dont les besoins et les conditions diffèrent. Si certaines tombent soudainement dans le sans-abrisme en raison d'événements tels que le décès d'un conjoint, la maladie, le handicap et la perte de revenus, d'autres connaissent cette situation de longue date en raison de la pauvreté, du chômage ou de revenus aléatoires. Indépendamment de son origine, le sans-abrisme limite l'autonomie et l'indépendance des personnes âgées. Dans les pays

²⁶ Voir A/74/183.

²⁷ Voir <https://www.ohchr.org/fr/minorities/advancing-roma-inclusion>.

²⁸ Voir Meghan Henry *et al.*, *2020 Annual Homeless Assessment Report to Congress*, Département du logement et du développement urbain des États-Unis, Washington, 2021.

²⁹ Voir A/76/202.

³⁰ Consultable à l'adresse suivante : [https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL_FILES/2_Population/WPP2022_POP_F03_1_POPULATION_SELECT_AGE_GROUPS_BOTH_SEXES.xlsx](https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/2_Population/WPP2022_POP_F03_1_POPULATION_SELECT_AGE_GROUPS_BOTH_SEXES.xlsx).

développés, ces dernières ont parfois accès à des institutions mais n'ont pas forcément accès aux dispositifs d'assistance nécessaires qui faciliteraient leur indépendance. Dans les pays où la protection sociale est faible, les personnes âgées sans domicile sont confrontées à une dure réalité dans laquelle des services essentiels, comme l'alimentation, l'eau et l'assainissement, sont difficiles d'accès, voire inexistantes. Quelle que soit leur situation, les personnes âgées sans abri sont davantage exposées à la violence, à la négligence et aux mauvais traitements, qui peuvent dégrader leur santé physique et mentale³¹.

C. Personnes handicapées

64. On estime que 16 % de la population mondiale, soit 1,3 milliard de personnes, présente un handicap lourd. Les personnes handicapées sont représentées de manière disproportionnée dans les populations touchées par le sans-abrisme, et nombre d'entre elles, comme les enfants réfugiés en situation de handicap, cumulent les difficultés³². Le fait d'être sans domicile et de présenter un handicap peut décupler les effets de la stigmatisation et de la discrimination et limiter de manière considérable les possibilités de vivre en toute indépendance, dans l'autonomie et la dignité, ce qui est contraire à l'article 28 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, qui établit le droit à un logement convenable et à la protection sociale. Nombre de personnes handicapées restent invisibilisées et sont fréquemment exclues des mesures en faveur du logement et des programmes afférents.

65. Par rapport à la population générale, les personnes handicapées jouissent d'un accès moindre à l'éducation et à l'emploi formel et sont en moins bonne santé. De plus, les personnes âgées sont davantage aux prises avec des handicaps. Ainsi, les personnes handicapées présentent un risque accru de précarité et de pauvreté. Tout comme d'autres groupes défavorisés, elles sont souvent ignorées en raison de la discrimination et du validisme, même dans le cadre des hébergements publics pour les personnes sans abri. De nombreuses études ont montré que la qualité des logements pour personnes handicapées, lorsqu'ils existaient, était généralement inférieure à celle des logements proposés au reste de la population. Le fait d'être sans abri et handicapé peut freiner l'accès aux services faute d'informations accessibles. Ainsi, de nombreuses personnes sont exclues des programmes de logements publics³³.

66. Sans un appui adéquat, les personnes qui présentent une déficience physique, psychosociale, intellectuelle ou sensorielle à long terme sont involontairement exclues des interventions menées dans le domaine du logement. Le placement systématique et historique des personnes handicapées en institution et le manque d'accès aux systèmes de protection sociale ont accru leur vulnérabilité face au sans-abrisme et à l'incarcération. Plusieurs pays, comme l'Azerbaïdjan, le Bélarus, le Costa Rica, le Danemark, l'Estonie, le Japon, la Macédoine du Nord, le Moldova et le Qatar, ont fait de l'accès des personnes handicapées à un logement adapté une priorité dans le cadre d'initiatives gouvernementales³⁴.

³¹ Voir <https://generations.asaging.org/homelessness-older-adults-poverty-health>.

³² Organisation mondiale de la Santé, *Rapport mondial sur l'équité en santé pour les personnes handicapées*, Genève, 2022.

³³ ONU-Habitat, *The Right to adequate housing for persons with disabilities living in cities: towards inclusive cities*, Nairobi, 2015.

³⁴ Voir examens nationaux volontaires 2020, 2021 et 2022, consultables à l'adresse suivante : <https://hlpf.un.org/countries>.

D. Jeunes et enfants

67. Le sans-abrisme des jeunes est souvent occulté et n'est pas forcément remarqué par les décideurs et la population générale³⁵. Il reste toutefois une préoccupation à l'échelle mondiale³⁶. Les enfants et les adolescents qui vivent et travaillent dans la rue, avec ou sans leur famille, sont présents dans les grandes villes à travers le monde, en particulier dans les zones urbaines densément peuplées³⁷.

68. Les jeunes sans abri expliquent principalement leur situation par la pauvreté des familles. Certains groupes sont davantage exposés à ce phénomène, comme les jeunes rejetés par leur famille, les jeunes issus de minorités ethniques, raciales et sexuelles frappées par la pauvreté et les difficultés, et les jeunes demandeurs d'asile et réfugiés qui n'ont nulle part où aller³⁸.

69. Les jeunes qui vivent dans la rue peinent à répondre à leurs besoins essentiels au quotidien. Ils peinent également à accéder aux services liés à la participation citoyenne et à la santé sexuelle et procréative. Dans la plupart des cas, leur situation fait qu'ils abandonnent leur scolarité, réduisant un peu plus leurs perspectives d'emploi et leurs chances de gagner décemment leur vie. À Dacca, au Bangladesh, par exemple, trois enfants des rues sur quatre ne savent ni lire, ni écrire³⁹. Les jeunes sans abri sont exposés à un risque accru de malnutrition, de problèmes de santé, de violence et d'exploitation et tendent à prendre part à des activités illégales. Ils se tournent généralement vers l'usage de substances et sont victimes de travail forcé, de traite ou d'exploitation sexuelle, ce qui les expose davantage aux infections sexuellement transmissibles, aux grossesses à l'adolescence et à une mort prématurée que le reste des jeunes⁴⁰.

70. L'un des problèmes majeurs de la lutte contre le sans-abrisme des jeunes est le manque de services globaux pour faciliter leur réintégration et réadaptation. Ces services, lorsqu'ils existent, permettent aux jeunes issus du système judiciaire pour mineurs ou d'autres formes d'incarcération d'avoir accès à des services d'appui, notamment de santé mentale et de soutien psychosocial, qui sont essentiels à leur épanouissement et développement.

71. Souvent, les politiques et stratégies de lutte contre le sans-abrisme ne répondent pas aux besoins des jeunes adultes. Les autorités pourraient commencer par mettre en œuvre des initiatives ciblées en faveur du logement, comme les dispositifs d'accès à la propriété mis en place dans certains pays, dont la Papouasie-Nouvelle-Guinée et la

³⁵ Voir Robbie Stakelum et Miriam Matthiessen, « Youth homelessness in Generation Covid19 », document de recherche non daté, FEANTSA, consultable à l'adresse suivante : <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/64941298/Youth%2520Homelessness%2520in%2520Generation%2520Covid19%252026-05%2520final.pdf/ac5351f2-8b03-4283-251c-4f8c4e11230c> ; voir également <https://www.actionforchildren.org.uk/blog/what-is-the-extent-of-youth-homelessness-in-the-uk/>.

³⁶ Lonnie Embleton *et al.*, « Causes of child and youth homelessness in developed and developing countries: a systematic review and meta-analysis », *JAMA Pediatrics*, vol. 170, n° 5, mai 2016, p. 435 à 444.

³⁷ Voir Bureau de statistique du Bangladesh et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Survey on Street Children 2022: Survey Findings Report*, Dacca, Bangladesh, UNICEF, 2023 ; voir également www.mandelarhodes.org/news-impact/yam/under-the-bridge-the-invisible-lives-of-street-children/.

³⁸ Voir Lonnie Embleton *et al.*, 2016.

³⁹ Voir Bureau de statistique du Bangladesh et UNICEF, 2023.

⁴⁰ Voir Lonnie Embleton *et al.*, 2016.

Slovénie, et les programmes d'assainissement des taudis menés en Inde, au Kenya, au Libéria, au Malawi et au Pakistan⁴¹.

E. Migrants, personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et réfugiés

72. La pandémie de COVID-19 a considérablement chamboulé la mobilité humaine. On estime qu'à la mi-2020 l'accroissement du nombre de migrants depuis la mi-2019 était inférieur de 27 % à ce qui était anticipé (soit 2 millions de migrants de moins). De plus, la pandémie a accru la vulnérabilité de millions de migrants et de personnes déplacées⁴².

73. À la fin de 2022, 108,4 millions de personnes avaient été contraintes de quitter leur maison et de devenir des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, la majorité en provenance de pays frappés par un conflit⁴³. Les déplacements et la perte de logement sont également dus à des phénomènes liés aux changements climatiques allant de la sécheresse aux cyclones. Cette tendance devrait s'accroître en raison de l'évolution du climat. Si certaines personnes déplacées sont accueillies dans des camps et des structures temporaires, on estime que 70 % d'entre elles s'installent en dehors des camps, souvent dans des villes, à la recherche de débouchés économiques et sociaux. Elles vivent souvent dans des zones surpeuplées, marginalisées et exposées aux risques, sans accès à un logement, des infrastructures, un emploi ou des services de base adéquats. Les camps de réfugiés, qui ont vocation à être temporaires, deviennent souvent des établissements informels permanents, où ni l'hébergement ni le niveau de vie ne sont convenables.

74. Plusieurs facteurs socioéconomiques et systémiques font que les migrants ont un risque accru d'être sans abri. Certains ont trait à la barrière de la langue, aux réseaux sociaux limités, à la méconnaissance du système local d'accès au logement et à la discrimination. En outre, les migrants peinent parfois à accéder à un emploi stable et à un logement abordable, ce qui accroît leur vulnérabilité, en particulier pour ceux qui résident illégalement dans leur pays d'accueil. Plusieurs pays ont établi des programmes ciblant les personnes en situation de déplacement, notamment des programmes visant à garantir l'adéquation des hébergements des travailleurs migrants en Malaisie et à promouvoir la construction de logements pour les réfugiés palestiniens en Jordanie⁴⁴.

VI. Indicateurs de l'accès au logement pour tous

75. Les politiques en faveur du logement ont une incidence considérable sur le nombre de sans-abri, mettant en évidence les difficultés structurelles d'accès à un logement convenable. Pour élaborer des interventions sur mesure, il est essentiel d'améliorer les connaissances sur les populations concernées et l'efficacité des solutions proposées. Ces informations sont également cruciales pour établir des

⁴¹ Voir examens nationaux volontaires 2019, 2020 et 2022, consultables à l'adresse suivante : <https://hlpf.un.org/countries>.

⁴² Voir *International Migration 2020 Highlights*, publication de l'ONU, 2020.

⁴³ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Global trends: forced displacement in 2022 », 2022, consultable à l'adresse suivante : <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>.

⁴⁴ Voir examens nationaux volontaires 2021 et 2022, consultables à l'adresse suivante : <https://hlpf.un.org/countries>.

politiques d'urbanisme efficaces, et il est impératif d'obliger les pays à générer des données en la matière.

76. Les données statistiques sur le sans-abrisme peuvent être établies à partir de différentes sources, notamment :

- a) le décompte du nombre de personnes hébergées chaque nuit ;
- b) les recensements nationaux, à condition de porter une attention particulière aux sans-abri ;
- c) les enquêtes générales menées auprès de la population, notamment les questions permettant de recenser les personnes ayant connu le sans-abrisme et de suivre les attitudes du public à l'égard des personnes qui sont ou ont été sans domicile ;
- d) les données relatives à l'utilisation et l'évaluation des services par les personnes concernées ;
- e) les dossiers administratifs afin d'évaluer la portée du système de prise en charge sanitaire et sociale, notamment le nombre de services offerts et les informations concernant leur utilisation, ainsi que les données concernant le budget consacré à cette question.

77. Pour établir des indicateurs et des données sur le logement, il est indispensable de ventiler les informations (par exemple, par âge, couleur de peau, genre, orientation sexuelle, composition du ménage, nationalité, origine ethnique, appartenance à un peuple autochtone ou une minorité, handicap et état de santé, statut migratoire ou toute autre caractéristique pertinente), en particulier celles ayant trait à des groupes vulnérables. Idéalement, il faudrait mettre en place des systèmes statistiques⁴⁵ à l'échelle locale, soutenus par les organismes nationaux de statistique ou des organismes internationaux, ainsi que des organisations de la société civile et des personnes ayant vécu le sans-abrisme. La Commission de statistique pourrait jouer un rôle et diffuser les procédures les plus pertinentes, notamment des directives sur la ventilation, afin de garantir la fiabilité des informations à tous les niveaux.

78. Il est recommandé d'utiliser les indicateurs sur l'accès à un logement convenable suivants :

- a) la proportion de logements sociaux dans le parc immobilier total ;
- b) le ratio entre le coût annuel médian du logement et le montant médian des dépenses allouées chaque année au logement, ventilé par groupes pertinents et niveau de revenu ;
- c) le pourcentage de la population vivant dans des foyers où les dépenses totales de logement (après déduction des aides au logement) représentent plus de 30 % du revenu disponible (après déduction des aides au logement) ;
- d) la part des aides au logement dans les prestations sociales totales ;
- e) le taux d'expulsions, ventilé par groupe pertinent ;
- f) la proportion de la population adulte totale détentrice de droits fonciers établis par des documents juridiques et estimant que ses droits fonciers sont garantis, ventilés par groupe pertinent et régime foncier ;

⁴⁵ Voir Ian Thomas et Peter Mackie, « The principles of an ideal homelessness administrative data system: lessons from global practice », *European Journal of Homelessness*, vol. 14, n° 3, novembre 2020, consultable à l'adresse suivante : https://www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2021/EJH_14-3/EJH_14-3_A3_web2.pdf.

g) la part des dépenses publiques allouées à la fourniture et l'entretien de services d'assainissement, d'approvisionnement en eau, d'électricité et de connectivité physique dans les logements ;

h) le nombre et le type de plaintes pour discrimination dans l'accès au logement (par exemple, fondée sur le handicap, le genre, la composition de la famille ou le pays d'origine) déposées auprès d'institutions ou d'organismes de lutte contre la discrimination, ainsi que le statut ou l'issue des plaintes.

VII. Indicateurs de protection sociale visant à prévenir le sans-abrisme

79. Les systèmes de protection sociale, notamment les dispositifs de protection sociale minimale, aident à prévenir le sans-abrisme en réduisant le risque de pauvreté et en améliorant l'accès à l'éducation, aux soins de santé et au travail décent. De plus, la protection sociale contribue à réduire les inégalités, notamment les inégalités entre les femmes et les hommes. Un système de protection sociale conçu et financé de manière adéquate permet d'atténuer les effets des chocs et des imprévus du quotidien en garantissant une sécurité de revenu pour les enfants, les personnes en âge de travailler et les personnes âgées⁴⁶. Les indicateurs de protection sociale ci-après⁴⁷ visent à mieux suivre et recenser les politiques de lutte contre le sans-abrisme chez les groupes défavorisés. Pour qu'ils soient pertinents, il faut disposer de données sur les personnes sans abri, notamment :

a) la proportion de personnes sans abri bénéficiant d'au moins une prestation financière de sécurité sociale ;

b) la proportion de personnes sans abri bénéficiant d'au moins une prestation financière de sécurité sociale, ventilée par sexe et tranche d'âge ;

c) la proportion de personnes sans abri bénéficiant d'au moins une prestation financière de sécurité sociale, ventilée par origine autochtone et minoritaire ;

d) la proportion de migrants ou de réfugiés sans abri bénéficiant d'au moins une prestation financière de sécurité sociale ;

e) la proportion de personnes handicapées sans abri bénéficiant d'une pension d'invalidité ;

f) la proportion de mesures de protection sociale incluant une aide au logement.

80. Accéder aux services de protection sociale est particulièrement difficile pour les personnes sans abri, qui n'ont pas de papiers d'identité. L'obligation de déclarer un domicile pour obtenir des prestations sociales est un obstacle de plus. Pour y remédier, il est impératif d'élaborer des programmes particuliers permettant aux personnes touchées par le sans-abrisme de bénéficier de prestations et de services sociaux.

⁴⁶ Voir Bureau international du travail, « Social protection systems for all to prevent homelessness and facilitate access to adequate housing », Social Protection Spotlight Brief, Genève, février 2022, consultable à l'adresse suivante : www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_757570.pdf.

⁴⁷ Adaptés de la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, du Bureau international du Travail.

VIII. Conclusions et recommandations

81. Le sans-abrisme est une question complexe et intersectionnelle qui incarne la difficulté qu'ont les autorités à protéger les droits humains des populations vulnérables, à les respecter et à en garantir l'exercice. C'est un phénomène qui est présent à l'échelle mondiale, indépendamment de l'économie et des systèmes de gouvernance, et exige des approches plus globales. Des facteurs tels que les inégalités croissantes, la distribution inéquitable des ressources, l'évolution des dynamiques familiales et la marchandisation du logement contribuent à cette situation. Les personnes sans domicile sont souvent victimes de stigmatisation, de discrimination et d'exclusion sociale. Le sans-abrisme est fréquemment négligé dans les politiques et la législation, et le manque de mesures et de données efficaces en la matière ralentit les efforts déployés pour y répondre. L'absence de cibles liées à cette problématique dans les objectifs de développement durable est caractéristique de la marginalisation des sans-abri. Afin de lutter contre ce phénomène, les autorités, la société civile et les organismes internationaux doivent agir immédiatement et collectivement et promouvoir des politiques inclusives, une allocation équitable des ressources et l'établissement de dispositifs d'appui complets pour les personnes dans le besoin.

82. À cette fin, il est recommandé aux États Membres :

a) de renforcer la collecte et l'utilisation des données, en établissant une définition générale du sans-abrisme, conformément aux catégories énoncées dans la résolution 76/133 de l'Assemblée générale et la résolution 2020/7 du Conseil économique et social, notamment les catégories incluant les personnes qui vivent dans la rue, dans des logements temporaires ou des foyers, et dans des logements très inadéquats. Les parties prenantes, y compris les personnes ayant connu le sans-abrisme, devraient être associées à l'élaboration d'une méthode et de critères de recensement et de ventilation. Il est recommandé de collecter régulièrement des données ventilées sur le sans-abrisme dans les grandes villes, les zones rurales et des communautés de différentes tailles, d'appuyer la production de connaissances à l'échelle locale, notamment en menant régulièrement des enquêtes afin de suivre les attitudes du public envers les personnes sans domicile et l'exposition de ces dernières aux crimes de haine, aux vols, aux agressions physiques, à la traite, à l'exploitation sexuelle et à l'exploitation par le travail, et d'évaluer le degré potentiel d'exclusion et de discrimination vécu dans l'accès au logement, aux soins de santé, aux prestations sociales, à l'éducation ou à l'emploi. Les États Membres devraient encourager la publication d'informations sur ce phénomène, notamment de rapports annuels sur les données et tendances en la matière ;

b) de renforcer les politiques et les stratégies en faisant explicitement du sans-abrisme une priorité dans le cadre du développement des systèmes et des filets minimaux de protection sociale. Cela consiste notamment à investir dans une protection sociale universelle afin de permettre à tous, y compris aux personnes vulnérables et défavorisées, comme les personnes autochtones ou issues d'autres minorités, les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants, les jeunes, les migrants et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, de faire face aux risques inhérents à la vie et de ne pas sombrer dans la pauvreté et le sans-abrisme ;

c) d'approfondir la coopération locale et internationale en promouvant la communication et la coordination entre partenaires (dans tous les secteurs et avec les autorités locales et les organisations de la société civile), l'objectif étant d'élaborer des politiques et de mettre en œuvre des programmes, et de tenir compte du caractère intersectionnel du sans-abrisme et des écarts existants. Différentes parties prenantes, notamment des personnes ayant connu le sans-abrisme, des chercheurs, des organisations de la société civile et différents niveaux de gouvernement, devraient

être associées à l'élaboration des politiques, aux processus budgétaires, à l'exécution des programmes et aux évaluations, dans le cadre des méthodes et des dispositions juridiques existantes ;

d) d'investir dans des politiques ambitieuses en faveur du logement afin de garantir des solutions adéquates et abordables à l'ensemble de la population, indépendamment des revenus. Les décideurs devraient favoriser une répartition équitable des logements et accroître le nombre de structures subventionnées, sociales ou publiques accessibles et abordables pour les personnes exposées au sans-abrisme ou sans abri. De plus, les services d'hébergement d'urgence, destinés à un séjour à court terme, devraient soit être améliorés dans le temps pour permettre aux résidents de jouir d'une solution permanente, soit favoriser la transition rapide des bénéficiaires vers un logement permanent, sans multiplier les solutions temporaires ;

e) d'entreprendre des programmes participatifs d'améliorations des taudis, des établissements informels et des logements très inadéquats afin d'en favoriser l'habitabilité, de garantir les droits fonciers et de faciliter l'accès aux services essentiels. Il est crucial de promouvoir une utilisation des terres porteuse de transformations et tenant compte des plus pauvres et des questions de genre et de faire de l'accès des groupes défavorisés une priorité, en établissant des limites claires en matière d'expulsion et en garantissant une procédure régulière aux personnes concernées ;

f) de formuler une stratégie nationale globale visant à prévenir et combattre le sans-abrisme dans toutes ses dimensions. Cette stratégie devrait être évaluée et améliorée en continu dans le cadre de mécanismes multipartites d'examen par les pairs, composés d'experts des services gouvernementaux, des services sociaux et des soins de santé, de fournisseurs de logements, de représentants de la société civile et de personnes dotées d'une expérience vécue. De plus, elle doit inclure un examen de la législation, de la réglementation et des politiques susceptibles d'être des sources de discrimination et prévoir des mesures visant à abroger ou revoir les lois qui pénalisent le sans-abrisme et des activités essentielles telles que dormir, mendier, manger ou veiller à son hygiène personnelle dans les espaces publics, ou les érigent en infraction ;

g) d'accroître le rôle des services juridiques et judiciaires dans la lutte contre le sans-abrisme en tant que violation des droits humains. Par ailleurs, les États Membres devraient garantir l'accès à des recours effectifs et à la justice, notamment les mécanismes de plainte non judiciaires, et fournir une aide et des conseils juridictionnels afin de s'assurer du caractère non discriminatoire de l'accès au système de justice formelle.

83. Afin de renforcer la lutte contre le sans-abrisme à l'échelle mondiale, il est recommandé au système des Nations Unies :

a) de définir une cible mondiale relative à l'élimination du sans-abrisme conforme aux objectifs de développement durable, d'établir un tableau de bord global et mondial dans le cadre de la plateforme ouverte que l'Assemblée d'ONU-Habitat a appelée de ses vœux dans son projet de résolution sur l'accès de tous à un logement convenable⁴⁸, que les États Membres ont approuvé à la deuxième session de l'Assemblée, tenue en juin 2023, et de présenter des rapports biannuels à l'Assemblée générale. Ces rapports devraient reprendre les stratégies, les meilleures pratiques et les politiques permettant de prévenir et combattre le sans-abrisme, tout en exposant les tendances, les méthodes de collecte de données et les mesures qui facilitent

⁴⁸ HSP/HA.2/L.10.

l'égalité d'accès des personnes sans abri au logement, aux soins de santé, à la protection sociale, à l'eau et à l'assainissement, à l'éducation et à l'emploi ;

b) de s'appuyer sur le groupe de travail intergouvernemental sur le logement, que l'Assemblée d'ONU-Habitat a appelé de ses vœux dans sa résolution sur l'accès de tous à un logement convenable, pour promouvoir les recommandations formulées dans le présent rapport aux fins d'élimination du sans-abrisme.
