



Conseil économique et social

Distr. générale
27 novembre 2019
Français
Original : anglais

Commission du développement social

Cinquante-huitième session

10-19 février 2020

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire*

Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale

Assurer l'accès de tous à des systèmes de protection sociale et à un logement à un coût abordable pour lutter contre le sans-abrisme

Rapport du Secrétaire général

Résumé

On trouvera dans le présent rapport un aperçu des tendances récentes relatives à l'accès au logement abordable et de leur incidence sur les sociétés, notamment au regard de la situation mondiale en termes de sans-abrisme. Y figurent également une analyse des facteurs du sans-abrisme et une série de mesures concernant l'accès au logement abordable et la protection sociale qui peuvent permettre de lutter efficacement contre le sans-abrisme, y compris des mesures visant les groupes sociaux vulnérables. Le rapport contient en outre des recommandations sur la manière dont les pays peuvent accomplir de nouveaux progrès.

* [E/CN.5/2020/1](#).



I. Introduction

1. Dans sa résolution 2019/4, le Conseil économique et social a décidé que le thème prioritaire de la cinquante-huitième session de la Commission du développement social, qui devait lui permettre de contribuer aux travaux du Conseil, serait intitulé : « Assurer l'accès de tous à des systèmes de protection sociale et à un logement à un coût abordable pour lutter contre le sans-abrisme ». Le présent rapport a été établi sur la base du document final d'une réunion d'experts organisée conjointement à Nairobi par le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), du 22 au 24 mai 2019. Il a été enrichi par des contributions d'ONU-Habitat, de l'Organisation internationale du Travail (OIT), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Société financière internationale, de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard et du Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes.

2. En adoptant le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les États Membres se sont engagés à faire en sorte que toutes les nations, tous les peuples et toutes les composantes de la société bénéficient du développement durable. Ils ont également promis de ne laisser personne de côté et que les plus défavorisés seraient les premiers qu'ils s'efforceraient d'aider. Il se sont engagés à poursuivre les progrès dans la mise en place de systèmes de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et à procurer un logement sûr et abordable à tous. Dans le Nouveau Programme pour les villes, adopté à la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) tenue à Quito (Équateur) du 17 au 20 octobre 2016, les États Membres se sont engagés à prendre des mesures concrètes destinées d'une part à améliorer les conditions de vie des sans-abri, de manière à faciliter leur pleine participation à la vie de société et, d'autre part, à prévenir ou à éliminer le sans-abrisme, ainsi qu'à lutter contre la criminalisation de ce phénomène.

3. Malgré les grandes avancées faites dans le domaine du développement économique et social ces dernières décennies, les progrès ont été inégaux et les inégalités se sont creusées dans de nombreux pays, un nombre considérable de personnes vivant dans l'extrême ou la quasi extrême pauvreté. Le sans-abrisme est l'une des manifestations les plus criantes de la pauvreté, de l'inégalité et du coût du logement. Il touche les femmes comme les hommes, quels que soient leur âge et leur origine socio-économique. Le sans-abrisme constitue aussi une violation flagrante du droit à un logement convenable, à la sécurité de la personne, à la santé et à la protection du domicile et de la famille.

4. Ne se résumant pas seulement à l'absence physique de logement, le sans-abrisme engendre aussi la perte de la famille, de la communauté et du sentiment d'appartenance. Il est l'expression de l'échec de multiples systèmes supposés permettre aux gens de tirer parti de la croissance économique et de mener une vie décente à l'abri du danger. À l'heure actuelle, il n'existe pas de définition universellement acceptée du sans-abrisme. Dans le présent rapport, le sans-abrisme est décrit comme « une situation dans laquelle une personne ou un ménage est privé d'un espace habitable dont l'occupation est garantie, de ses droits, y compris le droit à la sécurité, et de la possibilité d'avoir des relations sociales¹ » et inclut les catégories suivantes de personnes : les personnes vivant dans la rue ou dans d'autres espaces ouverts ; les personnes vivant dans des logements temporaires ou des logements

¹ Définition proposée par le groupe d'experts lors de sa réunion tenue à Nairobi du 22 au 24 mai 2019.

d'urgence ; les personnes vivant dans des logements extrêmement insalubres et précaires (bidonvilles ou implantations sauvages, par exemple) ; et les personnes qui n'ont pas accès à un logement abordable. Ces catégories sont fluides et étroitement liées, les personnes passant de l'une à l'autre, et ne peuvent donc être considérées de manière isolée. Toutefois, chacune de ces catégories appelle des solutions différentes et variées.

5. La lutte contre le sans-abrisme, qui passe notamment par la mise en place de politiques en faveur du logement abordable et de systèmes de protection sociale pour tous, permet aux États Membres de garantir l'exercice du droit à un logement convenable, dans le cadre de la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes et de la réalisation des différents objectifs de développement durable. Bien qu'essentielle, la mise en place d'une politique de logement abordable ne suffit pas à mettre fin au sans-abrisme et devrait s'accompagner d'autres mesures telles que des politiques de protection sociale. En effet, la cible 1.3 des objectifs de développement durable consiste à mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et à faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient, tandis que la cible 11.1 consiste à assurer l'accès de tous à un logement et à des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable. Recenser les personnes en situation de sans-abrisme, déterminer les facteurs du sans-abrisme et concevoir des politiques de lutte contre ce phénomène contribuera à la concrétisation de la promesse de ne laisser personne de côté.

II. Tendances récentes en matière d'accès au logement abordable et incidences sur les sociétés

6. Le manque d'accès à un logement abordable est l'une des causes profondes du sans-abrisme, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Il est complexe de définir l'accessibilité financière du logement, mais on s'accorde à dire que, dans la pratique, il s'agit de savoir si le coût du logement dépasse 30 % des revenus d'un ménage. Malgré l'absence de données globales et comparables d'un pays à l'autre, l'analyse d'ONU-Habitat sur le coût du logement au cours des 20 dernières années indique que de manière générale, le logement a été hors de prix pour la majorité de la population mondiale². Une étude menée par l'OCDE³ a révélé que, même si la conjoncture immobilière varie d'un pays à l'autre, les dépenses de logement restent élevées et ont augmenté, en moyenne, trois fois plus vite que le revenu médian des ménages au cours des deux dernières décennies, soit une augmentation plus rapide que l'inflation globale⁴. On estime par ailleurs que 440 millions de logements abordables seront nécessaires d'ici 2025⁵.

7. Principal poste de dépenses des ménages, le logement est devenu moins abordable. Les ménages à faible revenu sont particulièrement touchés par la hausse des dépenses de logement. En 2016, dans 13 pays de l'OCDE, plus de deux ménages à faible revenu sur cinq ont consacré plus de 40 % de leurs revenus au logement

² Déclaration de Joan Clos, Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) à l'occasion de la Journée mondiale de l'habitat, le 2 octobre 2017.

³ *Panorama de la société 2019 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE* (Paris, publication de l'OCDE, 2019).

⁴ OCDE, *Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse* (Paris, publication de l'OCDE, 2019).

⁵ Jonathan Woetzel et al., *A Blueprint for Addressing the Global Affordable Housing Challenge* (McKinsey Global Institute, 2014).

(propriétaires et locataires confondus). Les conditions se sont par ailleurs dégradées. À titre d'exemple, dans les pays européens de l'OCDE, plus d'un enfant sur cinq âgé de 17 ans ou moins vivait dans un logement surpeuplé. Les ménages à revenu moyen, en particulier ceux dirigés par les jeunes générations (de 20 à 34 ans), peinent de plus en plus à devenir propriétaires.

8. Nombreux sont les individus et les familles chassés du marché du logement en raison de la marchandisation de ce dernier, des hausses de loyer, des expulsions, du manque de logements locatifs, de l'embourgeoisement des quartiers ou de la modification du zonage urbain et de l'exclusion sociale et spatiale. Les familles à faible revenu et les groupes marginalisés en particulier sont laissés pour compte alors qu'ils ont le plus besoin de se loger à un coût abordable. En Amérique latine, où la régularisation des établissements informels a historiquement contribué à des solutions en matière de logement⁶, le rapport coût/revenu élevé des logements et le manque d'accès au financement du logement ont contraint de nombreux ménages à s'installer dans des établissements urbains informels. Aujourd'hui, au moins 21 % de la population urbaine d'Amérique latine vit encore dans des bidonvilles, malgré une diminution de 17 % au cours des dix dernières années⁷. En Afrique, les ménages doivent faire face à des dépenses de logement plus élevées de 55 % par rapport à leur produit intérieur brut par habitant, si l'on met en regard les ménages d'autres régions⁸. Dans la région arabe, la proportion de logements insalubres varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, les établissements informels ne se situent que dans des poches isolées et marginalisées, tandis que dans d'autres, 67 à 94 % de la population urbaine vit dans des logements présentant un ou plusieurs éléments de privation tels que l'absence de garantie de l'occupation, le surpeuplement, la qualité et la durabilité structurelles insuffisantes et des installations de base qui laissent à désirer⁹.

III. Sans-abrisme

9. Le sans-abrisme est un problème mondial, qui touche des personnes issues de milieux économiques, sociaux et culturels différents, aussi bien dans les pays développés que ceux en développement. Selon les dernières estimations que l'ONU a essayé de faire, en 2005, environ 100 millions de personnes dans le monde étaient sans abri. Selon ONU-Habitat, 1,6 milliard de personnes dans le monde vivent dans de mauvaises conditions de logement, et environ 15 millions sont expulsées chaque année.

A. Le sans-abrisme dans les pays en développement

10. Les pays en développement comptent un grand nombre de sans-abri. La majorité d'entre eux vivent dans des logements extrêmement insalubres, le plus souvent dans des bidonvilles ou des implantations sauvages où les conditions de vie sont inhumaines (logements surpeuplés, insalubres et privés d'eau potable ou d'un assainissement adéquat) et où ils sont exposés au risque d'expulsion. En 2018, 80 pour cent des plus d'un milliard de personnes vivant dans des bidonvilles ou des implantations sauvages dans le monde se trouvaient dans des pays en développement.

⁶ Edésio Fernandes, *Policy Focus Report: Regularization of Informal Settlements in Latin America* (Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2011).

⁷ ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, Adequate Housing Series (2011).

⁸ Somik Vinay Lall, J. Vernon Henderson et Anthony J. Venables, *Ouvrir les villes Africaines au monde* (Washington, Banque mondiale, 2017).

⁹ ONU-Habitat, « Informal settlements », Habitat III Issue Papers, No. 22 (New York, 2015).

En Asie de l'Est et du Sud-Est, leur nombre atteignait 370 millions, contre 238 millions en Afrique subsaharienne et 227 millions en Asie centrale et en Asie du Sud¹⁰.

11. En dépit de la vision stéréotypée selon laquelle les sans-abri sont des personnes sans emploi, les caractéristiques des sans-abri dans les pays en développement sont hétérogènes. Ainsi, les sans-abri n'appartiennent pas nécessairement aux couches les plus pauvres de la société et la plupart d'entre eux, tous groupes sociaux confondus, occupent des emplois peu qualifiés et mal rémunérés dans le secteur informel (ils sont par exemples ouvriers, conducteurs de pousse-pousse, porteurs ou chiffonniers, ou collectent et recyclent des déchets) et ne bénéficient d'aucune protection sociale. À titre d'exemple, une enquête nationale sur les sans-abri menée au Brésil a révélé que 71 pour cent des sans-abri travaillaient dans le secteur informel, que 89 pour cent d'entre eux ne bénéficiaient d'aucune prestation sociale et que 25 pour cent n'avaient aucune pièce d'identité¹¹. Ces résultats ont permis de réduire les préjugés de l'opinion publique et ont conduit à l'élaboration de stratégies nationales permettant aux sans-abri d'accéder aux programmes d'aide à la sécurité sociale et de transfert de revenus.

12. Les femmes et les enfants représentent une grande part de la population sans-abri. D'après les estimations, les ménages dirigés par une femme représentent 70 pour cent de la population sans-abri au niveau mondial, si l'on inclut les personnes vivant dans des logements insalubres¹². Une définition étroite du sans-abrisme (comme étant le fait de vivre dans la rue ou dans d'autres espaces ouverts) sous-estime généralement le nombre de femmes du fait que, souvent, celles-ci se cachent ou vivent avec des tiers ou des proches, de peur d'être victimes de violences physiques, d'enlèvement ou de la traite. Dans plusieurs pays, les ménages dirigés par des femmes, notamment des mères célibataires pauvres, sont considérés comme le groupe le plus susceptible de devenir sans-abri¹³.

13. Le phénomène lui-aussi croissant du sans-abrisme des enfants (ou des enfants de la rue) dans nombre de pays en développement est particulièrement préoccupant car, généralement, la situation de ces enfants perdure et se transmet souvent d'une génération à l'autre. Les enfants abandonnés, les orphelins du sida, les enfants ou les jeunes vivant avec des parents sans abri et les enfants déplacés par des conflits violents ou des catastrophes naturelles finissent souvent par vivre dans la rue ou d'autres espaces publics ouverts. Il est toutefois difficile de cerner le nombre et les caractéristiques exacts des enfants vivant dans les rues, étant donné que la plupart d'entre eux n'ont pas de pièces d'identité et ne sont pas recensés dans les statistiques officielles. Pour mettre en lumière la gravité du problème des enfants exposés au sans-abrisme, le nombre d'orphelins peut servir d'indicateur. Ainsi, en 2015, on estimait leur nombre à 140 millions dans le monde (dont 61 millions en Asie,

¹⁰ *Rapport sur les objectifs de développement durable 2019* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.19.I.6).

¹¹ Roberta Mélega Cortizo, « National survey on the homeless population in Brazil: giving a face to homelessness and formulation strategies and policies to address homelessness », exposé présenté à la réunion du groupe d'experts sur les systèmes de logement abordable et de protection sociale organisée à Nairobi en mai 2019.

¹² Graham Tipple et Susanne Peck, *The Hidden Millions: Homelessness in Developing Countries* (Abingdon, Oxon, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Routledge, 2009) ; et Suzanne Speak, « The state of homelessness in developing countries », exposé présenté à la réunion du groupe d'experts sur les systèmes de logement abordable et de protection sociale organisée à Nairobi en mai 2019.

¹³ Étude 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, intitulée « Les femmes et le logement convenable » (E/CN.4/2005/43).

52 millions en Afrique, 10 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes et 7,3 millions en Europe de l'Est et en Asie centrale¹⁴).

B. Sans-abrisme dans les pays développés

14. Dans les pays développés, le sans-abrisme touche une part relativement faible de la population, à savoir moins d'un pour cent de la population de l'ensemble des pays ayant répondu au questionnaire de l'OCDE sur le logement social et abordable en 2016¹⁵. Pourtant, le nombre absolu de sans-abri est considérable et s'élève à près de 1,9 million de personnes dans les 35 pays pour lesquels on dispose de données¹⁶. Ces dix dernières années, le nombre de sans-abri a augmenté à un rythme alarmant dans presque tous les pays de l'Union européenne¹⁷. Aux États-Unis d'Amérique, 553 742 personnes étaient sans-abri pendant une nuit donnée en 2017, année où le sans-abrisme a augmenté dans le pays pour la première fois depuis 2010¹⁸. De manière générale, les pourcentages de personnes ayant des problèmes de logement sont beaucoup plus élevés, allant de 2 à 25 pour cent de la population des pays de l'OCDE¹⁹.

15. Les caractéristiques des catégories de sans-abri se sont considérablement diversifiées dans de nombreux pays. Sont inclus des groupes qui, par le passé, étaient surreprésentés parmi les sans-abri, à savoir les hommes célibataires, les membres de populations autochtones et les personnes en sortie d'institution, ainsi que les personnes âgées, les jeunes, les familles avec enfants, et les migrants. La situation des adolescents migrants non accompagnés et sans-abri est de plus en plus préoccupante, car leurs conditions de vie précaires en tant que demandeurs d'asile les amènent souvent au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement. En outre, dans nombre de pays européens, une grande proportion de sans-abri a auparavant vécu dans des structures d'accueil pour enfants²⁰.

IV. Facteurs à l'origine du sans-abrisme

A. Causes structurelles

16. Le sans-abrisme, auquel contribuent un certain nombre de facteurs, résulte principalement des causes structurelles suivantes : inégalités, pauvreté, perte du logement et des moyens de subsistance, manque de possibilités d'emploi décent, impossibilité d'accéder à un logement à un coût abordable en raison de la financiarisation du logement, expulsion, absence de protection sociale et d'accès à la terre, au crédit et au financement, et coût élevé de l'énergie et des soins de santé.

¹⁴ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « Orphans », disponible à l'adresse suivante : <https://www.unicef.org/media/orphans>.

¹⁵ OCDE, base de données sur le logement abordable, disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/social/base-de-donnees-logement-abordable.htm>.

¹⁶ OCDE, « Better data and policies to fight homelessness in the OECD », note d'orientation (à paraître).

¹⁷ Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri et Fondation Abbé Pierre, *4^e Regard sur le mal-logement en Europe 2019* (2019), p.15.

¹⁸ Meghan Henry *et al.*, *The 2017 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress: - Part 1: - Point-in-Time Estimates of Homelessness* (United States Department of Housing and Urban Development, 2017).

¹⁹ OCDE, *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery* (Paris, publication de l'OCDE Publishing, 2015), p. 112.

²⁰ Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, « Les enfants sans domicile en Europe – Panorama des tendances émergentes », juin 2007.

17. Dans les pays en développement, la pauvreté, notamment en milieu rural, est le principal facteur du sans-abrisme²¹. Dans les zones rurales, le manque de moyens de subsistance et d'accès aux services de base pousse les gens, principalement les hommes, à quitter leur foyer, temporairement au départ, pour trouver en ville un emploi qui leur permettra d'envoyer des fonds à leur famille ; en parallèle, l'essor du développement urbain est une force d'attraction qui pousse des familles entières à migrer vers les zones urbaines pour y chercher de meilleures perspectives économiques et sociales. En outre, l'exode rural s'est accéléré ces dernières années en raison de la fréquence et de l'intensité accrues des sécheresses, des inondations et des tempêtes, face auxquelles les méthodes agricoles traditionnelles se révèlent non viables, et, dans certains cas, en raison aussi des investissements de grandes entreprises dans l'agriculture rurale, qui ont chassé de leurs terres les petits agriculteurs de subsistance. Par ailleurs, la mauvaise planification du développement urbain a également conduit les habitants pauvres des zones périurbaines à quitter leurs lieux d'habitation ou leurs emplois agricoles, sans autre choix que celui de migrer vers les villes pour s'assurer des moyens de subsistance.

18. En 2018, environ 23,5 pour cent de la population urbaine mondiale vivait dans des taudis²². Le nombre absolu de personnes vivant dans des taudis ou des implantations sauvages va très vraisemblablement s'accroître compte tenu de l'accélération attendue de l'urbanisation dans le futur et de l'augmentation de la population citadine, qui devrait passer de 4 milliards à 5,1 milliards d'ici à 2030²³. L'Afrique et l'Asie réunies devraient compter pour près de 60 pour cent dans cette hausse. Selon les prévisions, c'est en Afrique que ce phénomène devrait être le plus rapide, avec 300 millions de nouveaux citadins (augmentation de 63 pour cent entre 2015 et 2030), l'Asie venant en deuxième position (augmentation de 30 pour cent)²⁴. Faute d'une politique et d'une planification appropriées, le rythme rapide de l'urbanisation devrait accentuer la pénurie de terres et exacerber l'occupation informelle des sols, conduisant ainsi à la prolifération des taudis et des implantations sauvages, à la surcharge des infrastructures et des services et à l'aggravation de la pauvreté urbaine. Toutes ces prévisions vont dans le sens d'une augmentation de la population de sans-abri, y compris les personnes mal logées vivant dans des taudis ou des implantations sauvages, dont le nombre devrait atteindre trois milliards en 2030²⁵.

19. L'évolution sociale et démographique de ces dernières années a également eu un effet multiplicateur sur le nombre de sans-abri. Ainsi, l'affaiblissement des liens au sein de la famille élargie et l'augmentation du nombre de ménages monoparentaux due au déménagement de membres de la famille recherchant un emploi ou fuyant une épidémie affaiblissent les réseaux d'entraide familiale. Ces changements, conjugués à l'absence de système officiel de protection sociale, peuvent nuire à la sécurité en matière de logement des personnes plus vulnérables²⁶. De nombreux pays en développement font face au vieillissement de leur population mais n'ont pas encore mis en place de systèmes nationaux de protection sociale répondant efficacement aux besoins des personnes âgées, dont le nombre augmente parmi les sans-abri²⁷. Le divorce, la séparation, le veuvage et l'abandon peuvent également conduire les femmes au sans-abrisme.

²¹ Speak, « The state of homelessness in developing countries ».

²² Voir à l'adresse <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11/>.

²³ *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366).

²⁴ *Population 2030: Demographic Challenges and Opportunities for Sustainable Development Planning* (ST/ESA/SER.A/389), p. 37.

²⁵ Voir à l'adresse <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11/>.

²⁶ Speak, « The state of homelessness in developing countries ».

²⁷ OIT, « Social protection systems for all to prevent homelessness and facilitate access to adequate housing », document d'information sur la protection sociale pour tous (Genève, novembre 2017).

20. L'expulsion constitue l'une des principales causes directes de la condition de sans-abri, à la fois dans les pays développés et dans les pays en développement. Un locataire expulsé de son logement est plongé à plusieurs égards dans une plus grande instabilité en termes de logement car il risque davantage de se réinstaller dans un quartier défavorisé, d'avoir des difficultés à accéder à une aide fédérale au logement, d'être pénalisé sur le marché privé du logement du fait qu'il a été expulsé et, dans le pire des cas, de basculer dans le sans-abrisme. Les expulsions touchent de manière disproportionnée les personnes défavorisées sur le plan économique, les minorités raciales et ethniques et les femmes, et ne font qu'aggraver les difficultés économiques et matérielles de celles et ceux qui en font l'objet.

21. Dans de nombreux pays, un phénomène récent qui fait du logement un produit et un instrument financier permettant d'obtenir un plus important retour sur investissement est à l'origine d'une marchandisation croissante de l'habitat²⁸. Cela ne change en rien la nature du logement en tant que bien social et lieu où la famille vit et s'agrandit, ni le fait que le droit au logement convenable est un droit inaliénable de la personne. Pourtant, que ce soit dans les pays développés ou dans les pays en développement, les investisseurs cherchent des propriétés à promouvoir afin d'en retirer un profit, sans se soucier des besoins des résidents locaux. Sous l'effet de ce phénomène, le prix du logement a doublé voire triplé. En 2018, l'indice global des prix de l'immobilier a atteint son plus haut niveau depuis 2000²⁹, le prix du logement ayant augmenté durant les vingt dernières années deux fois plus vite que l'inflation et une fois et demie plus vite que le revenu médian des ménages dans les pays de l'OCDE où des données sont disponibles³⁰.

22. En regard de la stagnation du niveau des revenus, le coût du logement est donc devenu de moins en moins accessible à tous, ce qui a creusé un écart énorme et privé la classe moyenne de l'accès au logement à un coût abordable dans les grandes villes, toutes régions confondues. Cette évolution a également été accélérée par le fait que les gouvernements comptent de plus en plus sur le marché privé et se sont détournés des programmes de logement sociaux.

23. Le déséquilibre entre l'offre et la demande croissante de logements à un coût abordable, qui résulte de l'augmentation de la population urbaine, de la stagnation des salaires, de l'érosion du pouvoir d'achat sur le marché de l'immobilier, de l'augmentation des loyers et de la pénurie de logements abordables, est à l'origine d'une explosion du nombre de sans-abri dans de nombreuses grandes villes. Ainsi, dans la ville de New York, en dépit de considérables efforts d'investissement des autorités en faveur du développement de l'habitat à prix modéré destiné aux ménages disposant de revenus faibles ou intermédiaires, l'offre de logements subventionnés ne suffit pas à satisfaire la demande actuelle³¹. Dans les pays en développement, le manque d'accès aux prêts immobiliers, les normes strictes en matière de logement, les taux d'intérêt élevés ou l'absence de garanties sont autant d'obstacles que doivent surmonter les ménages à revenus faibles ou intermédiaires qui pourraient sinon avoir accès à un logement abordable. Le fossé séparant l'offre de la demande s'agissant des logements abordables s'est creusé en particulier dans les grandes villes des pays en

²⁸ Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard (A/HRC/34/51).

²⁹ Fonds monétaire international, IMF Housing Watch. Disponible à l'adresse www.imf.org/housing.

³⁰ OCDE, « Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse » (*Under Pressure: The Squeezed Middle Class*), p. 103 et 104.

³¹ Ville de New York, *Housing New York: A five-borough, Ten-year Plan* (2014), p. 6.

développement. Au Pakistan, par exemple, le déficit en logements s'accroît de 270 000 unités par an³².

24. Dans nombre de pays en développement, les taudis et les implantations sauvages sont de plus en plus souvent rasés dans le cadre de travaux de développement urbain, ce qui conduit fréquemment à l'expulsion soudaine et forcée de leurs occupants, qui sont ainsi privés à la fois d'un toit et de moyens de subsistance. Certaines de ces personnes sont réinstallées dans des logements sociaux en périphérie urbaine, ce qui implique des frais de transport qu'elles ne peuvent assumer, d'autres se retrouvent dans des appartements qu'elles louent à un prix qui dépasse leurs moyens. Toutes seront poussées vers le sans-abrisme. Il faut mettre en place une réglementation appropriée et améliorer la gestion des marchés locatifs et du zonage pour favoriser l'inclusion sociale et économique et plus d'égalité.

B. Circonstances personnelles et familiales

25. Les circonstances personnelles et familiales, qui s'ajoutent aux causes structurelles ou se conjuguent à elles, sont également des facteurs à l'origine du sans-abrisme. De graves problèmes de santé physique (maladie chronique et VIH/sida, par exemple) ou mentale (dépression, trouble bipolaire, anxiété et maladies liées à l'abus de substances, par exemple) ou toute incapacité de longue durée peuvent conduire au sans-abrisme. De même, le sans-abrisme peut exacerber une pathologie chronique. Les personnes en mauvaise santé qui ne bénéficient pas de soins réguliers et sont aux prises avec de graves difficultés pour conserver leur emploi et leur logement risquent plus particulièrement de se retrouver sans abri.

26. Certaines situations et crises familiales, comme l'éclatement de la famille, la violence domestique ou la maltraitance des enfants peuvent favoriser le sans-abrisme. La violence familiale en est la première cause pour les femmes et les enfants. Le divorce, la séparation et l'abandon, entre autres facteurs, sont susceptibles de faire s'accroître le nombre de foyers vulnérables dirigés par des femmes.

27. Les adolescents et les jeunes qui ont grandi dans une famille d'accueil ou dans une structure relevant du système de justice juvénile deviennent souvent des sans-abri faute du soutien social nécessaire à une vie indépendante. De la même façon, lorsqu'ils sont libérés ou démobilisés, de nombreux anciens détenus et anciens combattants souffrant de maladies chroniques rencontrent eux aussi des difficultés qui peuvent les mener au sans-abrisme, et un grand nombre de personnes atteintes de troubles mentaux se retrouvent elles aussi sans abri à leur sortie de l'hôpital psychiatrique ou finissent par être incarcérées faute de solutions en termes de prise en charge par la collectivité ou d'hébergement.

C. Changements climatiques, catastrophes naturelles, conflits et déplacements

28. Le sans-abrisme peut être une situation temporaire ou qui se prolonge du fait d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle. À la fin de 2018, près de 70,8 millions de personnes dans le monde ont été déplacées par la force³³. Selon les prévisions, les changements climatiques devraient augmenter la fréquence et accentuer l'irrégularité et l'intensité à la fois des risques naturels soudains tels que les ouragans et des

³² Michael Kugelman (éd.), *Pakistan's Runaway Urbanization: What can be done?* (Wilson Centre, 2014), p. 3.

³³ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Global Trends: Forced Displacement in 2018* (Genève, 2019).

phénomènes naturels à évolution lente tels que la sécheresse, et accroître de ce fait le risque de déplacement lié à une catastrophe naturelle et le risque de sans-abrisme. Les conflits armés, en faisant des réfugiés et des déplacés, concourent aussi à faire basculer la population dans le sans-abrisme.

29. Les catastrophes résultant de risques naturels ont été responsables du déplacement de près de 24 millions de personnes par an en moyenne au cours des 10 dernières années, endommageant ou détruisant plus de neuf millions d'habitations entre 2005 et 2017³⁴. En 2018, rien qu'en Afrique subsaharienne, quelque 2,6 millions de personnes ont été contraintes de quitter leur foyer en raison d'une sécheresse, d'une inondation ou d'un cyclone³⁵. Selon les estimations, l'élévation du niveau des mers résultant des changements climatiques pourrait entraîner le déplacement de 280 millions de personnes en une génération³⁶.

30. Conformément à l'appel lancé dans le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), il est essentiel de réduire le risque de catastrophe en adoptant d'ici à 2020 des stratégies nationales et locales ad hoc, qui devront être conformes aux plans nationaux d'adaptation à l'action climatique. Des mesures efficaces de réduction des risques de catastrophe peuvent contribuer à la résilience et diminuer le risque de déplacement et de toute autre forme connexe de mobilité humaine, ainsi qu'à la préparation à cette éventualité et à la recherche de solutions pour y faire face³⁷.

31. Enfin, il est crucial de mettre à la disposition des personnes déplacées en raison d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit des abris d'urgence et des logements temporaires, et de les aider aussi rapidement que possible à se réinstaller dans un logement permanent afin d'abrèger la période durant laquelle elles seront sans abri.

V. Stratégies de lutte contre le sans-abrisme

32. Il est nécessaire, pour lutter contre le sans-abrisme, d'adopter des cadres de politique intersectoriels et des stratégies de logement fondées sur les droits de la personne³⁸, qui soient conformes au Programme de développement durable à l'horizon 2030. Des mesures politiques et juridiques doivent être prises à tous les niveaux pour éliminer de manière effective les causes structurelles du sans-abrisme. Les interventions doivent être adaptées à chaque catégorie de sans-abrisme et doivent distinguer les deux aspects que peut revêtir cette condition, qui peut être chronique ou transitoire.

³⁴ Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2019* (Genève, 2019), p. 250 et 262.

³⁵ M. Saidou Hamani, "Human mobility in the context of climate change", exposé fait lors de la réunion d'un 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.

³⁶ Hans-Otto Pörtner *et al.* (éd.), *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2019).

³⁷ Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, *Words into Action Guidelines, Disaster Displacement: How to Reduce Risk, Address Impacts and Strengthen Resilience* (Genève, 2019), p. 51 à 55.

³⁸ Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard (A/HRC/37/53).

A. Politiques de logement à un coût abordable visant à prévenir le sans-abrisme et à venir en aide aux personnes sans abri

1. Aide publique et protection contre l'expulsion

33. Du point de vue des droits de la personne, il est bien établi que les États ont un certain nombre d'obligations envers les sans-abri, consistant notamment à adopter et à mettre en œuvre des stratégies d'élimination du sans-abrisme, assorties d'objectifs clairs, de cibles et d'échéances ; à éliminer la pratique de l'expulsion, en particulier si elle conduit au sans-abrisme ; à combattre et à prévenir la discrimination, la stigmatisation, les stéréotypes négatifs à l'égard des sans-abri, notamment de la part de tiers ; et à assurer l'accès aux voies de recours légales ou autres en cas de violation des droits, notamment si les États manquent à leur obligation de prendre des mesures positives pour lutter contre le sans-abrisme.

34. La législation en matière de location (couvrant notamment la réglementation des loyers et la durée et les conditions de résiliation du bail) est un moyen d'établir clairement les droits et responsabilités du locataire et du propriétaire et de protéger le premier contre les augmentations de loyer et les expulsions qui sont le fait du second. Des services de médiation peuvent aider efficacement à réduire les tensions entre un propriétaire et un locataire aux prises avec des difficultés financières. Il est fondamental, pour prévenir les expulsions, qu'un dialogue constructif s'instaure entre tous les acteurs concernés, à savoir l'administration locale, les sociétés immobilières, les prestataires de services et les organismes d'aide à la gestion de l'endettement. Les membres des communautés et organisations non gouvernementales locales susceptibles d'identifier les personnes et familles à risque devraient également faire partie des groupes chargés de prévenir les expulsions, notamment de celles et ceux qui appartiennent à des groupes traditionnellement exclus. Les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits des personnes handicapées peuvent aider à lutter contre les expulsions.

2. Logements et services adéquats à l'intention des personnes sans abri

35. Les quatre principaux types de services aux personnes sans abri sont : a) l'hébergement d'urgence ; b) l'aide permanente au logement ; c) les services de transition au logement ; et d) les solutions intégrées couplant logement et services.

36. Les services d'hébergement d'urgence procurent, par ordre d'arrivée, des repas et des lits aux personnes dans le besoin, notamment mais non exclusivement aux sans-abri. Ils offrent diverses solutions de sortie de crise, par exemple des programmes alimentaires, des soins médicaux et des services d'information. L'aide permanente au logement consiste en une offre associant logement et aide, destinée aux personnes et aux familles qui rencontrent des problèmes graves et persistants (handicap, sans-abrisme, troubles liés à l'abus de substance, VIH/sida et maladie chronique), permettant à celles-ci de conserver leur logement sur une longue durée, aussi longtemps qu'elles s'acquittent de leurs obligations de base. Les services de transition axés sur le logement sont des solutions d'hébergement temporaire (de trois mois à trois ans), qui permettent de faire la jonction entre la situation d'urgence et l'installation dans un logement permanent et offrent encadrement et aide. Bien que ces services existent encore, les pays dotés de systèmes de protection sociale relativement complets les ont modifiés ou remplacés par des dispositifs intégrés.

37. « Housing First » est un exemple de démarche qui se différencie des systèmes traditionnels en mettant l'accent sur le besoin premier et essentiel des personnes sans

abri, à savoir disposer d'un logement permanent³⁹. Ainsi, la Finlande, en mettant en place une politique inspirée de « Housing First », est parvenue ces dernières années à réduire la population sans abri en passant d'une politique d'assistance au principe de la location d'un logement en tant que droit, ce qui a permis de transformer les foyers pour sans-abri en unités de logement subventionnées qui ne sont soumises à aucune condition, de fournir des prestations individualisées dans chaque unité de logement, d'augmenter l'offre de location à coût abordable et de mettre en place des mesures préventives telles qu'une offre de conseils aux locataires. En conséquence, le sans-abrisme a diminué. En 2018, le pays comptait seulement 5 482 personnes sans abri dont quasiment aucune ne dormait dans la rue⁴⁰.

3. Moyens d'améliorer l'accès au logement à un coût abordable

38. Le sans-abrisme résulte aussi de l'impossibilité d'accéder au logement à un coût abordable. L'OCDE classe les politiques du logement existantes selon les grandes catégories suivantes : a) mesures d'aide aux propriétaires et aux acquéreurs ; b) allocation-logement au bénéfice des ménages à faibles revenus ; et c) logements sociaux et subventions au développement de l'habitat à un coût abordable. Il convient par ailleurs de veiller soigneusement à intégrer les groupes vulnérables tels que les personnes handicapées dans les politiques du logement à coût abordable, lorsqu'il s'agit en particulier de désigner les bénéficiaires et de déterminer les conditions d'attribution.

39. Divers types de mesures bénéficiant aux propriétaires ou acquéreurs d'un bien immobilier sont prises par les gouvernements, telles que l'allègement fiscal lorsqu'un contribuable achète sa résidence principale, qui comprend une exonération fiscale sur les frais afférents à l'acquisition du bien, généralement pour les nouveaux propriétaires, et une déduction fiscale des intérêts payés sur l'hypothèque. Les autres mesures peuvent prendre la forme a) d'une subvention ponctuelle aux acquéreurs d'une unité résidentielle (couvrant toute ou partie de sa valeur), réservée en général aux nouveaux propriétaires disposant de revenus inférieurs à un certain seuil ; b) de prêts subventionnés et de garanties sur prêt fournis ou financés par les pouvoirs publics ; et c) d'une aide au remboursement du prêt pour les acquéreurs surendettés, l'objectif étant d'éviter la saisie de l'unité résidentielle, sous forme d'allocation destinée au paiement des échéances ou de l'arriéré, de report d'échéances, de refinancement de prêt et de dispositifs permettant à l'acquéreur de devenir locataire du bien qu'il a acquis par prêt hypothécaire.

40. Les pays de l'OCDE appliquent diverses combinaisons de ces mesures. Par exemple, le Chili, Chypre, Malte et le Mexique accordent en priorité des subventions aux acquéreurs. Le Canada, l'Espagne, la France, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Pologne privilégient l'aide aux emprunteurs sur hypothèques au moyen de divers instruments. La Hongrie et l'Irlande soutiennent quant à elles les ménages surendettés grâce à des dispositifs d'allègement des emprunts hypothécaires.

41. Du côté de la demande, les locataires reçoivent une aide sous forme de prestations récurrentes (allocation-logement, aide au paiement du loyer ou bons de logement). Ces transferts sociaux conditionnés par le niveau de revenus sont généralement versés aux ménages défavorisés sur le plan économique qui remplissent les conditions requises, afin de les aider à couvrir les frais de location et les autres dépenses de logement (de façon temporaire ou à plus long terme), à savoir le loyer, les charges, l'assurance et les autres services. Ainsi, les États-Unis versent des fonds

³⁹ National Alliance to End Homelessness, « Housing First », fiche d'information (Washington, avril 2016).

⁴⁰ Voir à l'adresse <https://housingfirsteurope.eu/countries/finland/> et Housing Finance and Development Centre of Finland, « Homeless in Finland 2018 », 29 avril 2019.

aux organisations non gouvernementales, aux administrations fédérales et aux autorités locales afin que celles-ci relogent rapidement les personnes et familles sans abri dans le cadre de divers programmes tels que le Youth Homelessness Demonstration Program, le Rural Housing Stability Assistance Program, le Veterans Affairs Supportive Housing Program et le Tribal Housing and Urban Development-Veterans Affairs Supportive Housing Program⁴¹.

42. Du côté de l'offre, il importe de promouvoir le développement de l'habitat à un prix abordable. Le logement social, par exemple, soit une unité résidentielle louée à un tarif inférieur au prix du marché, est attribué selon des règles spécifiques et hors des mécanismes de transaction. En général, les autorités locales, qui sont propriétaires et gestionnaires des logements, sont chargées de leur construction, de leur rénovation, de leur administration, de leur entretien et de leur financement. L'aide aux prestataires non gouvernementaux prend généralement la forme de subventions destinées à stimuler l'offre, telles que des dotations, des prêts publics, des bonifications d'intérêts et des garanties de prêts cautionnées par le gouvernement.

43. Les promoteurs immobiliers reçoivent des subventions permettant de financer la construction de logements à un prix abordable destinés aux ménages à faibles revenus, à l'exclusion des logements sociaux. Il peut s'agir de dotations, de prêts subventionnés ou de garanties de prêts, d'allègements fiscaux ou de terrains vendus ou loués à bas prix. Au nombre des programmes finançant le développement du logement à un coût abordable, on peut citer Investment in Affordable Housing au Canada, Community Development Block Grants et HOME Investment Partnerships Program aux États-Unis et Affordable Homes Programme et Affordable Homes Guarantees Programme au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. D'autres mesures appropriées peuvent consister à réserver une part des unités d'habitation pour les louer à un prix accessible à des personnes disposant de faibles revenus ou de construire des logements destinés à des groupes cibles spécifiques tels que les personnes âgées ou les personnes handicapées.

44. Dans de nombreux pays en développement, les logements publics ou sociaux sont souvent construits en périphérie des zones urbaines et le nombre d'immeubles locatifs reste limité en ville⁴². Un grand nombre de ménages à faibles revenus ont recours à des méthodes supplémentaires d'auto-assistance (agrandissement de l'habitation en vue de sa location ou d'un usage commercial). L'appui à un modèle de logement social qui intègre l'auto-assistance peut permettre l'hébergement d'une vaste population urbaine aux niveaux de revenus disparates⁴³. En Éthiopie, le programme Integrated Housing Development Program, lancé en 2005, a été récemment complété par le programme Urban Productive Safety Net afin de répondre aux besoins de plus de 4,7 millions de citoyens pauvres ; 84 pour cent des 604 000 de personnes bénéficient ainsi d'un transfert monétaire assorti de conditions, telles que l'exécution d'un travail spécifique de service public ; les personnes qui sont dans l'incapacité de travailler bénéficient quant à elles d'un transfert monétaire non assorti

⁴¹ Voir le site Web du Département du logement et du développement urbain (Department of Housing and Urban Development) (www.hudexchange.info).

⁴² Voir Emeka E. Obioha, « Addressing homelessness through public works programmes in South Africa », exposé fait lors de la réunion d'un 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, organisé à Nairobi en mai 2019. Pour plus d'informations sur le logement à un coût abordable dans les pays en développement, voir Babar Mumtaz, « How to make housing affordable for the urban poor », SciDevNet, 24 novembre 2015.

⁴³ Fariha Tariq, « Policies to promote affordable housing in Pakistan: challenges and lessons learned », exposé fait lors de la réunion d'un 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, organisé à Nairobi en mai 2019.

de conditions. Le programme donne également accès gratuitement aux soins, à l'éducation et à un nombre limité de logements⁴⁴.

4. Un large partenariat pour mettre fin au sans-abrisme

45. S'ils assument la responsabilité première, les gouvernements ne peuvent cependant pas mettre seuls un terme au phénomène du sans-abrisme, et une approche mobilisant l'ensemble de la société s'impose. Les organisations de la société civile jouent un rôle important dans la prestation de services, tels que la gestion des foyers d'accueil, les activités de proximité, le conseil juridique, les services médicaux et l'aide en matière d'attribution de logements aux sans-abri. Là où les investissements ou les interventions de l'État sont moindres, la société civile peut être le seul secteur à fournir des services essentiels aux communautés concernées. Les organisations de la société civile peuvent aussi être efficaces en termes de mobilisation et pour mettre en relation les sans-abri et les décideurs et autres acteurs, et peuvent faciliter la recherche, le suivi et l'évaluation dans le but de mettre fin au sans-abrisme.

46. Le secteur privé peut également contribuer à la recherche de solutions aux carences liées aux logements d'un coût abordable, au niveau de l'offre (terrains et infrastructures, construction et matériaux) aussi bien que de la demande (élargissement de l'accès au financement du logement). En construisant à grande échelle des logements d'un coût abordable, plutôt que de privilégier uniquement les logements de luxe, le secteur privé peut créer une chaîne de valeur des logements abordables qui offre des débouchés commerciaux. On estime qu'à l'échelle mondiale, les 16 marchés du logement qui connaissent la croissance la plus rapide affichent une pénurie de 35 millions de logements abordables, dont 3,4 millions rien qu'en Afrique subsaharienne⁴⁵. Pour assurer un fonctionnement durable et accroître l'accessibilité, il est important de combiner les services d'investissement et de conseil dans des domaines tels que la planification urbaine efficace, l'utilisation des technologies et des matériaux de construction les plus modernes, et l'amélioration du système d'enregistrement foncier et des cadres juridiques.

47. La création d'un marché viable pour le financement du logement abordable répondant aux besoins des ménages à revenu moyen, faible et informel peut également offrir des possibilités économiques au secteur privé. Par exemple, la Nigerian Mortgage Refinance Facility a été mise en place dans le cadre plus large du Nigeria Housing Finance Company, qui a émis ses premières obligations en juillet 2015⁴⁶. Aadhar Housing Finance Company, en Inde, privilégie les clients à revenu faible et à revenu moyen inférieur, y compris les travailleurs indépendants dont l'activité génère des revenus informels⁴⁷. Les programmes de logement pour les employés peuvent également faciliter l'accès des travailleurs à un logement abordable. Ainsi, le service japonais de logement d'entreprise procure des logements aux employés moyennant

⁴⁴ Tegegne Gebre-Egziabher, « The effects of rapid urbanization and rural to urban migration on affordable housing and homelessness in Ethiopia », exposé fait lors de la réunion d'un 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, organisé à Nairobi en mai 2019.

⁴⁵ Thierno-Habib Hann, « How can the private sector contribute to affordable housing », exposé présenté lors de la réunion du groupe d'expert sur le thème de la lutte contre le sans-abrisme en garantissant des logements abordables et des systèmes de protection sociale pour tous, tenue à Nairobi en mai 2019.

⁴⁶ Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Association internationale de développement, *BILAN D'IDA-17 – Produire un impact maximal sur le développement - L'IDA, un levier pour être à la hauteur des ambitions mondiales et des nouveaux besoins des pays* (Washington, Banque mondiale, 2018).

⁴⁷ Salil Sing, « AADHAR housing finance: empowering Bharat to gain enhanced financial capabilities », *The CEO Magazine*, vol. 3 (décembre 2018).

un loyer inférieur au prix du marché au titre des prestations offertes par les entreprises. Il facilite également la réinstallation des employés en éliminant les procédures complexes et les coûts associés à l'achat ou à la location d'une maison.

48. Les communautés philanthropiques peuvent jouer un rôle efficace dans le renforcement des diverses initiatives engagées, en mobilisant de multiples parties prenantes au niveau local. Par exemple, à Los Angeles (États-Unis d'Amérique), Funders Together to End Homelessness a joué un rôle de catalyseur dans la mobilisation de ressources financières et intellectuelles en vue de mettre fin au sans-abrisme. Ses efforts ont mené à l'approbation de deux propositions historiques autorisant une obligation de 1,2 milliard de dollars pour financer la construction de 10 000 logements-foyers permanents et une augmentation d'un quart de cent sur dix ans de la taxe de vente pour les services d'accompagnement, les allocations-logement et les programmes de prévention à l'intention des personnes sans abri⁴⁸.

B. Politiques de protection sociale

49. Le sans-abrisme ne devrait pas être considéré comme un échec personnel, mais comme un échec sociétal. Une personne peut se retrouver sans abri faute d'un revenu suffisant pour couvrir ses dépenses de logement, ou parce qu'elle n'est pas en mesure de travailler parce qu'elle a des responsabilités familiales, souffre d'une maladie chronique ou d'une invalidité ou a atteint un âge avancé. La protection sociale, définie comme un ensemble de politiques conçues pour réduire et prévenir la pauvreté et la vulnérabilité de chacun et chacune tout au long du cycle de vie, peut contribuer à prévenir le sans-abrisme et faciliter l'accès à un logement adéquat. L'aide sociale, les allocations de logement, la protection contre le chômage, les soins de longue durée et les pensions de vieillesse peuvent répondre à des facteurs de risque spécifiques. En outre, les systèmes de protection sociale, en garantissant au moins un niveau minimum de sécurité du revenu et un accès effectif aux soins de santé, peuvent contribuer à la prévention du sans-abrisme.

50. Les systèmes de protection sociale pour tous remédient aux causes multiples, souvent interdépendantes et complexes, du sans-abrisme en prévenant la pauvreté (en particulier grâce à l'assistance sociale et aux prestations de logement), en allégeant la charge que représentent certaines dépenses pendant les périodes de chômage (grâce à la protection contre le chômage et à l'assistance sociale) ou durant la vieillesse (prestations de retraite), en contribuant aux objectifs sanitaires (grâce à la protection sanitaire et aux soins de longue durée), ainsi qu'à l'égalité des genres et au travail décent, et en facilitant l'inclusion des personnes handicapées.

51. Dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les pays se sont engagés à mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale. Selon la Recommandation n° 202 de l'OIT, les seuils de protection sociale définis au niveau national garantissent au moins une sécurité élémentaire de revenu pour les enfants, pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, et pour les personnes âgées, ainsi que l'accès à des soins de santé essentiels tout au long de la vie. Des études ont montré que les socles de protection sociale universelle sont peu coûteux, même dans les pays à faible revenu⁴⁹. De nombreux

⁴⁸ Nicholas P. O. Williams et James M. Ferris, « *Scaling Up: How Philanthropy helped Unlockle \$4.7 Billion to Tackle Homelessness in Los Angeles* » (Los Angeles, Center on Philanthropy and Public Policy, University of Southern California, juillet 2019).

⁴⁹ Isabel Ortiz et al., *Universal social protection floors: Costing estimates and affordability in 57 lower income countries*, Extension of Social Security Working Paper, No. 58 (Genève, OIT, 2017).

pays en développement sont parvenus à une couverture universelle pour au moins une branche⁵⁰.

52. Pourtant, malgré des progrès louables ces dernières années, seulement 45 pour cent de la population mondiale reçoit effectivement au moins une prestation de protection sociale en espèces. Environ 4 milliards de personnes, soit 55 % de la population mondiale, ne bénéficient d'aucune protection sociale⁵¹. Il est essentiel d'étendre les systèmes de protection sociale, y compris les planchers, pour inclure les personnes qui ne sont pas actuellement couvertes et d'atteindre l'objectif de développement durable 1.3 pour remédier à nombre des causes structurelles et individuelles du sans-abrisme et atténuer les conséquences de ce phénomène⁵².

53. Pour prévenir le sans-abrisme et faciliter l'accès à un logement adéquat, les actions prioritaires suivantes devraient être prises : a) adopter une approche fondée sur les droits ; b) accélérer les progrès vers une couverture universelle, des prestations adéquates et une protection complète ; c) mettre un accent particulier sur l'inclusion des groupes souvent marginalisés ; et d) assurer la cohérence des politiques et la coordination avec d'autres domaines d'action, en particulier les secteurs du logement et de la santé. Pour y parvenir, une définition inclusive du logement peut être utilisée, en tenant compte des aspects liés à la sécurité (sécurité d'occupation, occupation exclusive et abordabilité), des aspects d'ordre matériel (adéquation de l'hébergement : durabilité, aménagements, protection contre les intempéries etc. et des aspects d'ordre social (capacité d'avoir des relations sociales, et jouissance du droit à la vie privée et à la sécurité)⁵³.

VI. Politiques visant à relever les défis auxquels sont confrontés des groupes sociaux spécifiques

A. Mesures fondées sur la famille

54. Les estimations du nombre de familles sans abri (définies comme étant des adultes sans abri ayant des enfants à charge vivant physiquement avec eux) varient selon les pays et les régions, certaines recherches indiquant que ce nombre va croissant. Selon les estimations, 7,4 familles sur 10 000 sont sans abri aux États-Unis ; au Canada, plus de 235 000 personnes se trouvent sans abri chaque année⁵⁴. Les ménages dirigés par une femme représenteraient 70 % de la population mondiale des sans-abri, y compris la population dont le logement est inadéquat. La situation des ménages sans abri vivant dans la rue peut parfois s'inscrire dans le très long terme, ce phénomène conduisant à la naissance et à l'éducation de générations d'enfants dans la rue. C'est le cas en particulier dans certaines régions d'Asie, alors que dans certains pays d'Amérique latine, le sans-abrisme familial est davantage un état temporaire, lié à la migration économique cyclique des zones rurales vers les villes. En Afrique, le

⁵⁰ Rapport du Secrétaire général intitulé « Lutter contre les inégalités et les obstacles à l'inclusion sociale au moyen des politiques budgétaires et salariales et des politiques de protection sociale » (E/CN.5/2019/3), par. 46.

⁵¹ OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 : Protection sociale universelle pour atteindre les Objectifs de développement durable* (Genève, 2017).

⁵² Le Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable, coprésidé par l'OIT et la Banque mondiale, a lancé un appel à l'action pour accélérer les progrès vers la réalisation de l'objectif 1.3 (voir www.usp2030.org).

⁵³ Volker Busch-Geertsema, Dennis Culhane et Suzanne Fitzpatrick, « A Global Framework for Understanding and Measuring Homelessness » (Institute of Global Homelessness, septembre 2015), p.7.

⁵⁴ Amanda Noble, « Beyond housing first: a holistic response to family homelessness in Canada » (Toronto, Canada, Raising the Roof, 2015).

sans-abrisme des enfants résulte souvent du fait que la pauvreté de leur famille ou les mauvais traitements poussent les enfants et les adolescents à partir et à vivre dans la rue⁵⁵. Les conflits et le VIH/SIDA ont fait s'accroître le nombre d'enfants vivant dans la rue, actuellement estimé à 150 millions à l'échelle mondiale⁵⁶.

55. Au niveau européen, il existe plusieurs instruments politiques pour aider les États membres à lutter contre la pauvreté des enfants, mais les enfants sans domicile en bénéficient rarement. Dans sa recommandation intitulée « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité » (2013/112/EU), la Commission européenne appelle à « évit[er]les expulsions, les déménagements inutiles et les séparations des enfants de leur famille ainsi qu'[à] propos[er] des hébergements temporaires et des solutions de logement à long terme ». Toutefois, peu de progrès ont été réalisés depuis la publication de cette recommandation en 2013.

56. Les pays dotés de systèmes de protection sociale généreux affichent de très faibles pourcentage de sans-abrisme familial et individuel. Cependant, les recherches indiquent que, dans certains pays, il faut faire davantage pour assurer un logement adéquat aux familles sans-abri. Rendre les prestations de protection sociale accessibles à toutes celles et à tous ceux qui en ont besoin, dans toutes les régions, est un élément clé. Il est important de noter que les prestations de protection sociale n'incluent souvent pas les sans-papiers, y compris les familles sans-abri qui comptent parmi eux.

57. Il ressort des études menées que les politiques et les mesures visant à réduire le sans-abrisme parmi les femmes et parmi les ménages dirigés par une femme devraient inclure la création de logements sociaux pour les personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Dans les pays en développement, l'accès à la terre et à la sécurité d'occupation est une autre mesure importante pour prévenir le sans-abrisme. La légalisation du statut en matière de logement des habitants des bidonvilles et des implantations sauvages est pertinente à cet égard. L'égalité des droits de propriété et des droits à l'héritage, y compris les droits de propriété des veuves, est vitale.

B. Personnes handicapées, jeunes, personnes âgées et peuples autochtones

1. Personnes handicapées

58. Les données disponibles indiquent qu'un nombre disproportionné de personnes handicapées sont sans abri⁵⁷. Dans certains pays, les enfants handicapés sont souvent abandonnés par leur famille et risquent de se retrouver sans abri⁵⁸ et d'être exploités à des fins de mendicité dans la rue⁵⁹. Par ailleurs, le genre est également une dimension importante du sans-abrisme, car les femmes handicapées sont plus exposées à la violence et, lorsqu'elles fuient la violence, les centres d'hébergement d'urgence peuvent ne pas leur être accessibles. De plus, même si les personnes handicapées réussissent à trouver un logement, il se peut que celui-ci ne leur soit pas suffisamment accessible. Il ressort des résultats d'enquêtes modèle sur le handicap menées en 2015 et 2016 par l'Organisation mondiale de la Santé et la Banque

⁵⁵ Samuel Nambile Cumber et Joyce Mahlako Tsoka-Gwegweni, « The Health Profile of Street Children in Africa: A Literature Review », *Journal of Public Health in Africa*, vol. 6, n° 2 (2015).

⁵⁶ Speak, « The state of homelessness in developing countries ».

⁵⁷ ONU-Habitat, *The Right to Adequate Housing for Persons with Disabilities Living in Cities: Towards inclusive cities* (Nairobi, 2015).

⁵⁸ *La situation des enfants dans le monde 2013 : les enfants handicapés* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.13.XX.1).

⁵⁹ Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 9 (2006) sur les droits des enfants handicapés.

mondiale au Cameroun, au Chili et à Sri Lanka que les logements de 30 pour cent des personnes handicapées n'étaient pas suffisamment accessibles.

59. Il existe des initiatives destinées à aider les personnes handicapées vivant dans des structures institutionnelles à s'installer dans leur propre logement ou avec leur famille. Ces initiatives sont fondées sur la prestation de services dans la collectivité et le soutien à la vie autonome, y compris l'aide pour trouver un logement. Les services communautaires offerts peuvent comprendre des cliniques de santé mentale, des services de soins sociaux, des établissements psychiatriques de soins ambulatoires, des services de soins de santé, des garderies, un soutien financier, des groupes de soutien, des réseaux communautaires et des campagnes de sensibilisation.

60. Plusieurs pays ont mis en place des programmes sociaux pour aider financièrement les personnes handicapées, notamment en leur offrant des prestations d'invalidité et en contribuant aux frais de logement. Certains pays ont établi des normes pour les unités de logement afin d'en améliorer l'accessibilité. Par exemple, le code suédois du bâtiment exige que toutes les unités dans les bâtiments résidentiels de trois niveaux ou plus soient accessibles en fauteuil roulant et équipés de grands ascenseurs et de cuisines et de salles de bain aux dimensions spécifiques. La mise en œuvre de ce code permet d'offrir aux personnes handicapées un plus grand choix de logements et de se rendre plus facilement dans d'autres. L'expérience a montré que des aménagements peuvent être faits sans frais supplémentaire ou pour un moindre coût additionnel (moins de 1 pour 100 du coût de construction total) lorsque le principe de la « conception universelle » est intégré dans la conception et la planification initiale⁶⁰.

2. Jeunes

61. Le sans-abrisme parmi les adolescents et les jeunes est une préoccupation majeure dans de nombreux pays ; les jeunes (groupe des 15-24 ans) ont été identifiés comme le groupe de population le plus exposé au risque de se retrouver sans-abri. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, la pauvreté des familles a été identifiée comme le principal facteur parmi les causes à l'origine de conditions de logement précaires déclarées par les intéressés, et les conflits familiaux ont été attribués au manque d'accès à un logement sûr et abordable pour les jeunes, en particulier lorsqu'ils sont rejetés en raison de leur orientation sexuelle⁶¹.

62. De nombreux pays ont adopté des stratégies nationales pour lutter contre le sans-abrisme des jeunes en réduisant les inégalités structurelles et en offrant un soutien et des services aux jeunes qui sont sans abri ou risquent de l'être. Par exemple, la Finlande a élaboré une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme et l'a mise en œuvre dans le cadre du plan d'action 2016-2019 pour la prévention du sans-abrisme. Les services de logement destinés aux jeunes sans-abri peuvent être plus efficaces s'ils sont complétés par un réseau de soutien stable offrant d'autres services, y compris des conseils en matière de santé mentale ou de recherche d'emploi afin de minimiser la stigmatisation sociale liée au sans-abrisme. Les mesures de protection sociale, telles que les transferts en espèces, aident également à améliorer la situation financière des jeunes et à lutter contre la pauvreté des familles et devraient réduire l'impact négatif qu'une enfance défavorisée peut avoir sur le risque de tomber dans le sans-abrisme.

⁶⁰ Edward Steinfield, *Education for All: The cost of accessibility*, Education Notes (Washington, Banque mondiale, août 2005).

⁶¹ Gina Samuels *et al.*, *Voices of Youth Count (VoYC) In-Depth Interviews: Technical Report* (Chicago, Université de Chicago, 2019).

63. Étant donné que les jeunes ayant un casier judiciaire, en particulier les jeunes appartenant à des groupes minoritaires, ont moins de chances de trouver un emploi ou un logement, les mesures de sécurité visant à lutter contre le sans-abrisme des jeunes devraient être réduites au minimum dans la mesure du possible, afin d'améliorer leurs perspectives de stabilité économique à long terme et leur accès à un logement abordable. Certains pays appliquent des législations sur le sans-abrisme pour répondre aux besoins de développement des jeunes à risque. Au Royaume-Uni par exemple, les jeunes sans-abri âgés de 16 ou 17 ans sont automatiquement considérés comme vulnérables en vertu de la loi sur le sans-abrisme⁶². De plus, un soutien ciblé, comme la formation professionnelle et l'aide à l'emploi, aide les jeunes sans-abri au-delà de leurs besoins en matière de logement et favorise l'autosuffisance.

3. Personnes âgées

64. Les personnes âgées sont confrontées à des difficultés en termes d'accès à un logement adéquat et dans les situations de sans-abrisme⁶³. Elles peuvent être victimes d'abus financiers, d'expulsions forcées et de l'usurpation de terres. Les femmes âgées sont particulièrement vulnérables et sont confrontées à de multiples formes de discrimination, notamment en matière de droits de propriété et d'héritage foncier. L'état de santé entrave également l'accès de ces personnes aux services publics liés au logement. Lorsque les bâtiments, y compris les services d'hébergement, sont inaccessibles, les personnes âgées peinent davantage, car elles souffrent souvent de limitations fonctionnelles ou de handicaps. Le taux de mortalité des personnes âgées sans-abri est plus élevé que celui d'autres groupes dans des situations similaires⁶⁴.

65. En réponse à ces défis, plusieurs pays privilégient des interventions économiques pour faciliter l'accès des personnes âgées à un logement abordable. Par exemple, le Japon accorde des subventions aux promoteurs pour la construction de logements locatifs abordables sans obstacles, ciblant les ménages âgés à faible revenu. Au Brésil, les personnes sans domicile âgées de plus de 65 ans peuvent bénéficier de l'allocation sociale continue pour les personnes âgées et handicapées, et en Malaisie la politique nationale du logement adoptée en 2011 permet d'offrir des logements abordables directement aux personnes à faible revenu, notamment aux personnes âgées.

66. Certaines initiatives visent également à associer différentes questions de politique générale liées au logement précaire. En Australie, des services sont offerts aux personnes âgées sans abri, pour les mettre en relation avec des prestataires tels que les établissements de soins. La France alloue une aide financière aux personnes âgées pour leur permettre d'adapter leur logement à l'évolution de leurs besoins et de rester plus longtemps chez elles. Au Myanmar, les personnes âgées peuvent recevoir des prêts à faible taux d'intérêt pour rénover ou acheter un logement.

4. Peuples autochtones

67. Dans le monde entier, les peuples autochtones continuent d'être confrontés à des conditions de logement médiocres et précaires, et beaucoup d'entre eux restent

⁶² Royaume-Uni, Ministère du logement et des collectivités et administrations locales et Ministère de l'éducation, *Prevention of Homelessness and Provision of Accommodation for 16 and 17-year-old Young People Who May be Homeless and/or Require Accommodation* (Londres, 2018).

⁶³ Rapport du Secrétaire général sur la suite donnée à la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement (A/66/173).

⁶⁴ Institute of Global Homelessness, « State of Homelessness in Countries with Developed Economies », mai 2019.

extrêmement vulnérables au sans-abrisme, en particulier dans les zones urbaines.⁶⁵ Des études indiquent qu'au Canada, les autochtones sont cinq fois plus susceptibles d'être sans abri que le reste de la population.⁶⁶ Les autochtones ne représentent que 2,5 pour cent de la population de Vancouver, mais représentent 38 pour cent de la population sans-abri de cette ville⁶⁷. Les données disponibles indiquent également que les peuples autochtones sont souvent exposés à des événements traumatisants, tels que les expulsions forcées de leurs terres, les incendies de maisons, la violence familiale et les mauvais traitements, les risques pour la santé, y compris la santé mentale, les incapacités physiques et les handicaps. Ces facteurs, ainsi que la violation généralisée des droits et la discrimination fondée sur l'identité autochtone (exercée par les fournisseurs de logements aussi bien privés que publics), entraînent une augmentation du nombre d'autochtones qui risquent de se retrouver sans abri ou connaissent le sous-abrisme.

68. Les États prennent des mesures pour lutter contre le sans-abrisme des peuples autochtones. Par exemple, en Australie, le National Housing and Homelessness Agreement a été adopté en 2018 pour verser 4,6 milliards de dollars australiens sur trois ans aux États et aux territoires, dont 375 millions pour financer les services aux sans-abri. En vertu de cet accord, les États et les territoires doivent élaborer des politiques et des stratégies en matière de logement et de sans-abrisme qui sont destinées spécifiquement aux cohortes prioritaires touchées par le sans-abrisme, dont les Australiens autochtones⁶⁸. Au Canada, l'office du logement de la province de Colombie-Britannique gère un programme de sensibilisation axé sur les autochtones sans-abri (Aboriginal Homeless Outreach Program) dont les agents, venus d'associations autochtones locales, créent des liens entre les personnes et fournissent des services correspondant à la culture autochtone. L'Association nationale des centres d'amitié offre à l'extérieur des réserves depuis plus d'un demi-siècle des services et un soutien cruciaux aux autochtones urbains.

VII. Conclusion et recommandations

69. Le sans-abrisme est une question complexe qui exige une approche multisectorielle et des réponses intégrées, couvrant les politiques fiscales et économiques et en matière de travail, de logement, de santé, de protection sociale et d'urbanisation. Des approches mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics et l'ensemble de la société doivent être adoptées pour remédier au sans-abrisme et le prévenir. Les politiques doivent tenir compte des droits, des besoins et des aspirations des personnes, en particulier de celles qui sont défavorisées ou vulnérables.

70. Il convient de noter que l'existence de données adéquates est l'un des points de départ pour s'attaquer au phénomène du sans-abrisme, qu'il s'agisse du suivi de la cible 11.1 des objectifs de développement durable ou de la formulation de politiques efficaces. À cet effet, la communauté internationale et toutes les parties prenantes doivent déployer des efforts concertés pour développer une approche commune et une méthodologie correspondante afin d'identifier les personnes en situation de

⁶⁵ Voir ONU-Habitat et Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Indigenous Peoples' Right to Adequate Housing - A global overview* (Nairobi, 2005).

⁶⁶ Jalene Tayler et Damian Collins, « Prevalence and Causes of Urban Homelessness Among Indigenous Peoples: A Three Country Scoping Review », *Housing Studies*, vol. 29, n° 7 (2014), p. 965 et 966 ; et Stephen Gaetz *et al.*, *The state of homelessness in Canada 2016* (Toronto, Presse de l'Observatoire canadien sur l'itinérance, 2016).

⁶⁷ Matt Thomson, Vancouver Homeless Count 2016 (mai 2016).

⁶⁸ Australian Institute of Health and Welfare (2019). *Aboriginal and Torres Strait Island people: a focus report on housing and homelessness* (Canberra, 2019).

sans-abrisme, temporairement aussi bien que chroniquement, tout en assurant l'inclusion des personnes sans domicile dans les statistiques officielles.

71. Afin d'accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable d'ici à 2030, en particulier de la cible 11.1, et de respecter l'engagement de ne laisser personne de côté, la Commission souhaitera peut-être examiner les recommandations énoncées ci-après :

72. Les États Membres sont encouragés à :

a) **Élaborer des stratégies nationales intersectorielles globales et des interventions politiques spécifiques pour lutter contre toutes les formes de sans-abrisme, tout en appliquant les cadres et instruments existants en la matière, afin que toutes les personnes puissent mener une vie décente dans la dignité ;**

b) **Améliorer l'accès à un logement abordable grâce à des politiques et à des mesures intégrées en matière de logement, tant du côté de l'offre que du côté de la demande, y compris la protection contre les expulsions forcées, la fourniture à titre temporaire de logements et de services d'urgence adéquats et le soutien aux locataires et au développement du logement abordable, en particulier pour les ménages à faible revenu ;**

c) **S'attaquer aux effets négatifs de la commercialisation et de la financiarisation du logement en adoptant des réglementations relatives au marché du logement ou en renforçant celles qui sont en place, en encourageant une urbanisation inclusive et durable et, dans la mesure du possible, en appliquant des approches « centrées sur le logement », en reconnaissant le droit au logement et en améliorant le zonage pour assurer l'inclusion économique et sociale ;**

d) **Continuer à renforcer les politiques et les systèmes nationaux de protection sociale et étendre la couverture des socles de protection sociale à l'ensemble de la population, y compris aux personnes travaillant dans le secteur informel et à celles qui sont sans abri, tout en investissant dans des services sociaux de base de qualité pour assurer un accès égal à une éducation de qualité et à une couverture sanitaire essentielle ainsi qu'à l'eau potable et à l'assainissement ;**

e) **Établir un large partenariat entre les acteurs étatiques et non étatiques à tous les niveaux afin de prévenir le sans-abrisme, d'aider les personnes en situation de sans-abrisme et de développer des solutions durables à long terme pour mettre fin à ce phénomène ;**

f) **Sensibiliser l'opinion au phénomène du sans-abrisme, notamment au sans-abrisme des familles, et répondre aux besoins spécifiques des personnes et des groupes qui sont touchés de manière disproportionnée, notamment les femmes, les enfants, les adolescents, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les populations autochtones, les personnes vivant dans la pauvreté et les personnes déplacées par des catastrophes naturelles et des conflits, pour leur donner des moyens d'action et favoriser leur pleine participation dans les sociétés où ils vivent ;**

g) **lutter contre le sans-abrisme des familles, notamment en adoptant des politiques et en allouant les ressources de manière à tenir compte de la question femmes-hommes, et en mettant en place des services de soutien qui permettent aux familles de briser le cercle vicieux du sans-abrisme intergénérationnel ;**

h) Combattre la discrimination et les stéréotypes à l'encontre des personnes sans-abri, notamment en renforçant les lois anti-discrimination, la sensibilisation et le plaidoyer, ainsi qu'en protégeant les droits des locataires et en garantissant l'accès à la justice.
