



Synthèse sur le logement abordable

Améliorer les données et les politiques pour lutter contre le sans-abrisme dans les pays de l'OCDE

Citation : OCDE (2020), « Améliorer les données et les politiques pour lutter contre le sans-abrisme dans les pays de l'OCDE », synthèse sur le logement abordable, OCDE, Paris, <http://oe.cd/sans-abrisme-2020>.

Url du site web : oe.cd/ahd-fr

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Financé par la programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale « EaSI » (2014-2020).

Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE ou de l'Union européenne.



Co-financé par
l'Union européenne

Améliorer les données et les politiques pour lutter contre le sans-abrisme dans les pays de l'OCDE

Synthèse sur le logement abordable



Le sans-abrisme est difficile à mesurer et encore plus difficile à comparer entre les pays. Il n'existe pas de définition commune du sans-abrisme et les efforts de collecte de données des pays diffèrent par leur méthode, leur ampleur et leur fréquence.



Le sans-abrisme touche moins de 1% de la population des pays de l'OCDE et du Brésil, mais concerne néanmoins plus de 1,9 million de personnes - ce qui est probablement une sous-estimation.



Le phénomène des sans-abri fait peser des coûts élevés sur les individus. Il affecte considérablement la santé, les sans-abri mourant jusqu'à 30 ans plus tôt que la population générale en moyenne.



Les individus vivent le sans-abrisme de différentes manières. Les sans-abri « chroniques » constituent un groupe restreint mais plus visible qui nécessite un réseau d'aide plus complexe. Parallèlement, le nombre de ceux qui se trouvent temporairement sans domicile est élevé, et en hausse dans certains pays.



Ce phénomène présente des visages de plus en plus divers. Dans nombre de pays, le sans-abrisme touche de plus en plus de femmes, de familles avec enfants, de jeunes, de migrants et de seniors.



Les solutions pour les sans-abri doivent être adaptées à leurs besoins variés. Outre les mesures de prévention, les stratégies en faveur du « logement d'abord » qui fournissent un logement immédiat et permanent aux sans-abri, ainsi que les prestations de services intégrés, présentent une grande efficacité dans le cas des sans-abri chroniques. Un soutien d'urgence, y compris un relogement rapide, peut aider ceux qui se trouvent temporairement sans logement.

Le coût élevé du sans-abrisme dans les pays de l'OCDE

Le sans-abrisme est la forme la plus extrême d'exclusion liée au logement et d'exclusion sociale. Le sans-abrisme est devenu un problème pressant, compte tenu du nombre croissant de personnes sans domicile fixe dans une grande partie des pays de l'OCDE, même s'ils ne sont pas tous touchés. Au niveau européen, le sans-abrisme a pris davantage d'importance ces dernières années parmi les priorités des pouvoirs publics et fait en particulier l'objet du Principe 19 du Socle européen des droits sociaux adopté à l'automne 2017, qui demande qu'un logement et des services adéquats soient fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale (Commission Européenne, 2017^[1]).

Le sans-abrisme présente des coûts humains considérables et fait nettement monter les taux de mortalité. En France, des chercheurs ont constaté que l'âge moyen de décès des sans-abri était inférieur de 30 à 35 ans à celui de la population générale (Cha, 2013^[2]). D'après une étude polonaise, une personne sans domicile fixe meurt en moyenne 17,5 années plus tôt qu'un autre citoyen (Romaszko et al., 2017^[3]). À Dublin, les taux de

mortalité des hommes sans abri sont de trois à 10 fois supérieurs, et ceux des femmes sans abri de six à 10 fois supérieurs à ceux de l'ensemble de la population (Ivers et al., 2019^[4]). En outre, les personnes sans abri sont plus exposées aux risques de maladies, de maladies mentales, de toxicomanie, de maladies sexuellement transmissibles et à d'autres problèmes de santé (Fuller-Thomson, Hulchanski and Hwang, 2000^[5]).

Le sans-abrisme présente aussi des coûts pour les pouvoirs publics. Parmi les dépenses publiques directement liées aux sans-abri figurent, par exemple, les traitements médicaux et les services de conseil en matière de santé, l'aide au logement, les interventions de services d'urgence relativement coûteux (logement, services médicaux et autres services de santé notamment), et les frais de justice pénale (OCDE, 2015^[6]). Le niveau de ressources nécessaire dépend de l'ampleur des besoins de chaque sans-abri. Ainsi, une personne qui se trouve sans domicile pendant une courte période (« transitoirement sans abri », par exemple à la suite de la perte de son emploi ou de son logement, d'une rupture amoureuse ou familiale, ou de l'interruption d'une prise en charge en établissement) peut tirer un grand profit d'une assistance financière temporaire qui l'aidera à

trouver une solution de logement plus pérenne. En revanche, ceux qui restent longtemps sans domicile fixe (les « sans abri chroniques ») peuvent avoir besoin de services d'hébergement, de santé et d'emploi à plus long terme – et pour un coût plus élevé. Il est difficile d'estimer les dépenses consacrées aux sans-abri d'un pays à l'autre, car les services concernés relèvent souvent de différents ministères, de différents niveaux d'administration et de prestataires de services non publics.

Qui sont les sans abri dans la zone de l'OCDE ?

Qu'entend-on par « sans-abri » ?

Qui sont les sans-abri des pays de l'OCDE ? La réponse dépend du sens donné au mot « sans-abri », qui varie en fonction – et même à l'intérieur – des pays. Il n'en existe pas de définition universellement reconnue, malgré les efforts de normalisation accomplis au niveau européen avec la mise en place d'une typologie commune (Encadré 1). Dans certains pays, le terme de sans-abri ne s'applique qu'à ceux qui vivent dans la rue ou dans des espaces publics (personnes qui dorment dehors), et/ou dans des refuges ou d'autres types d'hébergement d'urgence ; c'est le cas en Autriche, au Chili, en Espagne, aux États-Unis, en France, en Hongrie, en Irlande, en Italie, au Japon, en Lettonie, en Lituanie, au Portugal et en Slovaquie. D'autres pays appliquent une définition plus large qui englobe aussi ceux qui vivent à l'hôtel ou sont hébergés par des amis ou des parents, comme l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Finlande, la Grèce, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle Zélande, la Suède et la République tchèque. Par ailleurs, il arrive que différentes définitions coexistent dans un même pays, en fonction de l'objectif visé et de

l'autorité compétente, d'où des estimations différentes du nombre de sans-abri pour un même territoire (voir l'Indicateur HC3.1 dans la base de données de l'OCDE sur le logement abordable (BDLA), OCDE, 2019^[7]).

Les méthodes de comptage influent sur l'estimation du nombre de sans-abri

En raison d'importants problèmes méthodologiques, il est difficile d'évaluer toute l'ampleur du phénomène des sans-abri. La situation de sans-abri est, par nature, difficile à évaluer, car les personnes sans abri sont plus ou moins « invisibles » pour les autorités et les organismes d'aide. Les autorités peuvent se servir de données administratives (registres des foyers et des autorités locales par exemple), d'estimations ponctuelles (comptages dans la rue, souvent annuels et effectués à un moment particulier de l'année), ou d'une combinaison des deux. Ces méthodes ne donnent cependant qu'une image incomplète de la situation et aucune ne rend compte des « sans-abri cachés », c'est à dire de ceux dont la situation de sans-abri n'est pas visible ou qui n'apparaissent pas dans les statistiques officielles, parce qu'ils ne demandent pas d'aide publique, qu'ils sont hébergés par des parents ou des amis, ou qu'ils dorment dans leur voiture. L'Assemblée de Londres, par exemple, a estimé qu'une personne sur 10 à Londres avait connu une situation de sans-abrisme cachée au cours d'une année donnée, et qu'un jeune de 16 à 25 ans sur cinq avait été hébergé temporairement chez des amis ou connaissances en 2014 – pendant plus d'un mois pour la moitié d'entre eux environ (London Assembly Housing Committee, 2017^[9]). Le sans-abrisme caché a tendance à être plus répandu parmi les femmes, les jeunes, la population LGTBI, les victimes de violence domestique,

Encadré 1. Une typologie commune pour évaluer la situation des sans-abri

Une typologie commune a été mise au point au niveau européen pour définir le périmètre de la collecte de données sur les sans-abri et faciliter l'utilisation d'une terminologie commune par les pays : ETHOS (typologie européenne de l'exclusion liée au logement) et sa version abrégée, « ETHOS Light ». Tous les pays ne qualifient pas les individus dans chacune des catégories ci-dessous en tant que « sans-abri ».

Tableau 1. Typologie harmonisée des sans-abri : ETHOS Light

Catégorie opérationnelle	Situation de vie
1 Personnes vivant dans la rue	Espaces publics ou extérieurs
2 Personnes en hébergement d'urgence	Hébergement d'urgence
3 Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	Foyer d'hébergement pour sans-abri Logement provisoire Hébergement de transit avec accompagnement Centres d'accueil pour les femmes ou pour les réfugiés
4 Personnes vivant en institution	Établissements médicaux Établissements pénitentiaires
5 Personnes vivant dans des logements non conventionnels du fait de la pénurie de logements	Mobil-homes Constructions non conventionnelles Structures temporaires
6 Personnes vivant dans des logements non conventionnels du fait de la pénurie de logements	Logement conventionnel qui n'est pas le lieu de résidence habituel de la personne

Source: d'après FEANTSA, 2018^[8].

les demandeurs d'asile ou les personnes vivant dans les zones rurales et les petites communautés (où les hébergements et les services de soutien social sont moins répandus et qui ne sont pas couverts dans les enquêtes sur le sans-abrisme) (National Advisory Committee on Rural Health and Human Services, 2014^[10]). En outre, le fait que les données ne couvrent pas la totalité du territoire et que la collecte soit peu fréquente et manque de cohérence posent d'autres problèmes méthodologiques (voir l'Indicateur HC3.1 dans OCDE, 2019^[7].)

Les estimations officielles relatives aux sans-abri varient beaucoup selon les pays

Cette synthèse rend compte des statistiques sur les sans-abri établies sur la base de la définition nationale, et en présente l'évolution dans les pays lorsque ces données sont disponibles et comparables dans le temps. On trouvera plus de données sur le taux de sans-abri par pays dans l'Indicateur HC3.1 dans OCDE, 2019^[7].

Bien que les sans-abri comptent pour moins de 1 % de la population de tous les pays étudiés, ils représentent 1.9 million de personnes environ réparties dans les 35 pays pour lesquels des données sont disponibles. En outre, ce chiffre est probablement sous estimé. Il existe de nombreuses estimations concernant les sans-abri, mesurés en nombre absolu : plus de 550 000 personnes aux États-Unis, entre 100 000 et 140 000 en Australie et en France ; moins de 7 000 personnes en Finlande, au Japon, en Islande, en Norvège et au Portugal (OCDE, 2019^[7]). La proportion de sans-abri dans la population totale se situe entre 0.9 % et 0.8 % en Nouvelle Zélande et dans la République tchèque respectivement, entre 0.2 % et 0.5 % en Autriche, aux Pays-Bas, dans la République slovaque et en Suède, et à moins de 0.1 % au Chili, en Islande, en Israël, au Japon, en Pologne et au Portugal (voir HC3.1 dans OCDE, 2019^[7]).

Les différences de définitions expliquent en partie – mais pas complètement – les variations des estimations du nombre de sans-abri d'un pays à l'autre. L'Australie, la Nouvelle Zélande et la République tchèque, par exemple – qui se fondent sur une définition plus large – déclarent un pourcentage plus élevé de sans-abri par rapport aux pays qui utilisent une définition plus restrictive, comme le Chili, le Portugal ou le Japon. Cependant, certains de ceux qui s'appuient sur une définition large enregistrent les plus faibles pourcentages de l'OCDE : le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Pologne.

Les sans-abri présentent une diversité de plus en plus grande

La population sans abri est hétérogène – et cette diversité s'accroît. Une part limitée mais plus visible de la population des sans-abri de nombreux pays se trouve dans cette situation de façon chronique, et a davantage besoin d'aide sociale. Parallèlement, le nombre de ceux qui sont temporairement ou transitoirement sans domicile fixe augmente (OCDE, 2015^[6]). Les sans-abri transitoires représentent les deux tiers environ de la population totale de sans-abri au Danemark, par exemple. Ils étaient près de cinq fois plus nombreux que les sans-abri chroniques aux États-Unis en 2018, 4.5 fois plus nombreux au Chili en 2019, et près de quatre fois

plus nombreux au Canada en 2016. L'importance de l'écart dépend aussi de la définition officielle des sans-abri utilisée dans un pays donné.

Tandis que les hommes seuls constituent toujours la plus grande partie de la population sans abri, certains pays enregistrent une hausse du sans abrisme parmi les jeunes, les familles et les seniors. Le nombre de sans abri parmi les jeunes de 15 à 29 ans s'est accru de 20 % en Australie entre 2011 et 2016, par exemple ; en Irlande, il a augmenté de 82 % entre 2014 et 2018 et celui des familles sans abri a pratiquement quadruplé pendant la même période, tandis qu'il enregistrait une hausse de 42 % en Angleterre (Royaume-Uni) entre 2010 et 2017. Souvent, ces évolutions s'inscrivent dans un contexte d'amélioration des conditions d'emploi, mais les prix des logements augmentent plus vite que les salaires, de sorte que les possibilités pour les jeunes et les familles de trouver des logements abordables se réduisent. Le recours à un hébergement d'urgence parmi les seniors s'est accru d'environ 50% au Canada entre 2005 et 2016 (Government of Canada, 2019^[11]), le sans-abrisme chez les personnes âgées a augmenté en Angleterre (Royaume-Uni) (Bulman, 2018^[12]) ainsi qu' à New York (États-Unis), où il a plus que triplé dans les dix dernières années (CBS New York, 2019^[13]). Dans de nombreux pays, le sans-abrisme est également répandu chez les migrants; en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, les populations autochtones sont surreprésentées parmi les sans-abri.

Le phénomène des sans-abri s'aggrave-t-il ?

Les évolutions du sans-abrisme varient d'un pays de l'OCDE à l'autre

Le nombre de sans-abri a augmenté dans près d'un tiers des pays de l'OCDE ces dernières années. En pourcentage de la population totale, il est en hausse en Angleterre (Royaume-Uni), en Australie, au Chili, en Écosse (Royaume-Uni), aux États-Unis, en France, en Irlande, en Islande, en Lettonie, au Luxembourg, en Nouvelle Zélande, aux Pays Bas et au Pays de Galles (Royaume-Uni). Dans certains cas, la hausse est considérable : le nombre de sans-abri s'est accru de 168 % en Islande entre 2009 et 2017, et de 107 % en Irlande entre 2014 et 2018, même si, dans chacun de ces pays, le taux de sans-abri s'est maintenu au-dessous de 0.15 % de la population totale (voir HC3.1 dans OCDE, 2019^[7]). Des tendances plus nuancées peuvent être observées dans les pays qui recueillent les données annuellement : ainsi, après une baisse globale de 15 % du nombre de sans-abri entre 2007 et 2018, les États-Unis ont vu ce nombre augmenter légèrement entre 2017 et 2018 (US Department of Housing and Urban Development (HUD), 2018^[14]).

En revanche, le pourcentage de sans-abri a reculé ou est resté stable dans près d'un quart des pays de l'OCDE y compris, l'Autriche, le Canada, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, Israël, la Norvège, la Pologne et la Suède. Les baisses les plus nettes ont été enregistrées en Norvège (moins 40 % entre 2012 et 2016) et en Finlande (moins 39 % entre 2010 et 2018) (voir HC3.1 dans OCDE, 2019^[7]). Le recul du taux de sans abrisme est moins marqué au Canada (moins 14 % tel que tel que mesuré parmi les utilisateurs d'hébergements entre 2010 et 2016), en

Autriche (moins 12 % entre 2013 et 2017), en Israël (moins 11 % entre 2010 and 2018), en Suède (moins 7 % entre 2013 et 2017) et en Pologne (moins 1 % entre 2013 et 2019). Au Danemark, le sans-abrisme a légèrement diminué entre 2017 et 2019 (de 0,12% à 0,11% de la population), après avoir augmenté progressivement depuis 2011.

Les estimations nationales masquent cependant de fortes disparités à l'intérieur des pays. Le phénomène des sans-abri touche surtout les grandes villes. La ville de Dublin regroupait 66 % environ de la population totale des sans-abri d'Irlande en 2019, alors qu'elle ne représente qu'un quart de la population totale du pays (Department of Housing, 2019^[15]). Plus des trois quarts des sans-abri de Lettonie étaient concentrés à Riga en 2017, tandis que les villes de Tel Aviv (Israël), Auckland (Nouvelle-Zélande) et Santiago (Chili) rassemblaient la moitié environ de la population nationale des sans-abri (OCDE, 2019^[7]). Aux États-Unis, la moitié des sans-abri est concentrée dans cinq États, et la Californie regroupe un quart d'entre eux (US Department of Housing and Urban Development (HUD), 2018^[14]).

La collecte de meilleures données sur le sans-abrisme doit être une priorité pour de nombreux pays afin de pouvoir évaluer et suivre les tendances du sans-abrisme. Selon le pays, cela pourrait inclure une collecte de données plus régulière, des investissements dans l'intégration de différentes sources de données pour mieux évaluer et soutenir les sans-abri, ainsi que des efforts pour étendre les outils méthodologiques de collecte des données. Des approches novatrices permettant de relier les données administratives et celles qui proviennent des enquêtes peuvent aider à mieux comprendre les problèmes et les besoins des différentes populations de sans abri. Des chercheurs écossais (Royaume-Uni) ont ainsi mis en relation des ensembles de données sur les sans abri et sur la santé et constaté que 8 % au moins des citoyens d'Écosse, à la mi 2015, avait vécu sans domicile fixe à un moment ou à un autre de leur vie – un pourcentage beaucoup plus élevé que prévu (Waugh et al., 2018^[16]). Le gouvernement australien a conclu des accords bilatéraux avec tous les gouvernements des États et des territoires pour travailler ensemble afin de partager et de relier les bases de données. Les chercheurs ont parfois recours à des données massives pour repérer les ménages qui risquent de se retrouver sans abri, ce qui pourrait

permettre aux autorités d'aller au-devant de ces populations et de leur proposer des services de prévention. Le Canada a réussi à systématiser les données sur les sans-abri grâce à ses systèmes d'information sur la gestion des sans-abri (Encadré 2).

Quels sont les facteurs qui contribuent au sans-abrisme ?

Des facteurs structurels, systémiques et individuels interviennent

Les causes du sans-abrisme sont multiples et complexes; elles résultent de facteurs structurels, d'échecs institutionnels et systémiques, de situations individuelles, ou d'une combinaison de ces éléments.

- ▶ **Les facteurs structurels** incluent les difficultés d'accès au logement, l'évolution du marché du travail, la pauvreté, le rétrécissement du filet de protection sociale, une migration accrue et en particulier la réduction des allocations logement. Des chercheurs ont mis en évidence une corrélation entre le sans-abrisme et la hausse des coûts du logement ; d'autres font apparaître un lien entre le nombre de sans-abri et la hausse des taux de pauvreté et des expulsions (Baptista and Marlier, 2019^[20]; Quigley, Raphael and Smolensky, 2001^[21])
- ▶ **Les échecs institutionnels et systémiques** se réfèrent au risque plus élevé de rencontrer des problèmes de logement pour les personnes auparavant accueillis dans des cadres institutionnels tels que familles d'accueil, établissements pénitentiaires, armée, établissements hospitaliers ou psychiatriques. En France, par exemple, un adulte sans abri sur quatre environ né dans le pays a vécu par le passé dans une famille d'accueil ou était connu des services d'aide sociale à l'enfance (Fondation Abbé Pierre, 2019^[22]).
- ▶ **Les situations individuelles**, notamment les expériences traumatisantes, comme celles de l'expulsion ou de la perte d'un emploi, les crises

Encadré 2. Données sur les sans abri : gros plan sur le Canada

Le gouvernement du Canada promeut l'utilisation des systèmes d'information sur la gestion du sans-abrisme, y compris le Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (Homeless Individuals and Families Information System (HIFIS)), un système de collecte de données et de gestion des cas qui permet à plusieurs fournisseurs de services d'une même collectivité d'accéder aux données en temps réel et d'accroître la coordination des services. Le HIFIS soutient les opérations quotidiennes, la collecte de données et l'élaboration d'un portrait du sans-abrisme au niveau national. En utilisant un système commun d'information sur la gestion du sans-abrisme, les collectivités utilisent la même terminologie pour décrire le phénomène dans leurs collectivités. Le gouvernement du Canada a élaboré des guides d'utilisation pour ces collectivités.

L'expérience de la ville canadienne de Medicine Hat dans l'élaboration d'un système d'information sur la gestion des sans-abri a contribué à aider la ville à réduire le nombre de sans abri chroniques ces dix dernières années. Les données collectées grâce à une approche systémique pour lutter contre le sans-abrisme, sont analysées et intégrées à la prise de décision afin de suivre l'évolution des besoins de chacun et des résultats du programme et permettent aux autorités d'adapter leurs interventions en temps réel.

Source: Government of Canada, 2019^[11]; Government of Canada, 2019^[17]; Government of Canada, 2018^[18]; Medicine Hat Community Housing Society, 2014^[19].

personnelles (rupture familiale ou violence domestique), la pauvreté des enfants et les problèmes de santé (santé mentale ou addictions) sont également en corrélation avec la situation de sans-abri (voir, par exemple, Johnson et al., 2015^[23]; Ministry of Housing, 2019^[24]; Piat et al., 2015^[25])

Que faire pour réduire le sans-abrisme ?

La réponse des pouvoirs publics au sans-abrisme comprend une mosaïque de services d'aide

La réponse apportée par les pouvoirs publics pour soutenir les sans abri se décompose en une mosaïque de services gérés par tout un ensemble de prestataires publics et non publics. Les autorités peuvent offrir aux personnes sans domicile différentes formes de soutien direct au logement (accueil d'urgence, hébergement temporaire, relogement rapide, aide au logement, logement subventionné ou bons de logement). Les services peuvent se combiner à d'autres types d'aide sociale (services de santé, conseil, traitement de désintoxication ou services d'emploi). Sur le plan de sa durée, le soutien aux sans abri peut être de court terme, limité dans le temps ou permanent. L'aide publique peut viser les personnes qui se trouvent sans abri de façon chronique et dont les besoins sont importants, celles qui le sont de façon transitoire, ou l'ensemble des sans abri. Si une provision diversifiée d'aide est nécessaire pour répondre aux besoins multiples de nombreuses personnes sans domicile, elle peut poser des problèmes de coordination et se traduire par une hausse du coût de l'aide, dans les cas où certains reçoivent un soutien dont ils n'ont pas besoin.

L'hébergement dans des centres d'accueil d'urgence reste cependant la principale forme d'aide aux sans abri dans de nombreux pays de l'OCDE. Les données internationales sont rares, mais les hébergements d'urgence représentent une part importante des solutions d'hébergement des sans abri : 86 % au Chili, 75 % en Italie, 72 % en Pologne et 62 % en Lituanie, d'après les données les plus récentes. Cependant, si les hébergements d'urgence permettent de ne pas dormir dans la rue, ils n'agissent pas sur les causes profondes du sans-abrisme. En outre, ils sont souvent saturés, précaires et inadaptés, comme le démontre un récent rapport sur les sans abri en Europe (FEANTSA et Fondation Abbé Pierre, 2019^[26]).

Dans les pays de l'OCDE des mesures prises, en particulier au niveau local, répriment les comportements associés aux sans abri. Ces mesures ont pour objectif d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la communauté. Il s'agit par exemple de lois qui interdisent de dormir ou de camper dans les espaces publics, de mendier, de vagabonder ou de dormir dans des véhicules, ou de mesures de restriction de l'utilisation des espaces publics ; les infractions peuvent être sanctionnées par des amendes ou des peines d'emprisonnement. S'il ne fait pas de doute que les autorités doivent garantir le respect des normes de santé publique et de sécurité, il a été démontré que les mesures de répression étaient coûteuses et ne réduisent pas le sans-abrisme : le gouvernement des États-Unis a comparé les coûts que représentait pour les autorités locales l'incarcération d'une personne pendant une journée (87 USD) au coût de la mise à disposition d'un abri (28 USD) (United States Interagency Council on Homelessness, 2010^[27]). Lorsque les autorités font le choix de la répression, il devient difficile pour les sans abri de sortir de leur condition, car l'existence d'antécédents judiciaires peut les empêcher de trouver un emploi. Il faudrait plutôt mettre l'accent sur le relogement rapide associé à un accès à des services intégrés.

Les mesures pour réduire le sans-abrisme

Indépendamment des efforts à accomplir pour améliorer la collecte des données, les responsables de l'action peuvent agir de diverses manières en faveur des sans abri.

Investir dans la prévention, notamment en rendant les logements plus abordables

Certaines stratégies concernant les sans abri proposent des mesures de prévention qui consistent à repérer les personnes à risque et à intervenir avant qu'elles ne se retrouvent sans domicile. Des efforts peuvent être accomplis par exemple pour repérer les ménages ou les individus vulnérables, comme le permet « l'indice de risque de sans abrisme » instauré en Australie, qui met en évidence divers événements pouvant conduire à perdre son domicile, comme une crise financière ou la perte d'un emploi, une rupture familiale, des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie, entre autres facteurs. Une

Encadré 3. Le phénomène des sans abri est (aussi) un problème de logement : gros plan sur la Norvège

Une approche fondée sur le logement et associée à des investissements durables en faveur de l'offre de logements abordables a contribué à faire baisser le sans abrisme en Norvège. Depuis 2010, elle a fait de la prévention du sans abrisme le pilier de plusieurs stratégies nationales successives dont les objectifs sont de réduire les expulsions, d'éliminer le sans-abrisme et de limiter les séjours dans des hébergements temporaires (Dyb, 2017^[32]). La stratégie nationale en cours, Housing for Welfare: National Strategy for Housing and Support Services 2014-2020, fait appel à cinq ministères qui travaillent sur différents aspects du bien-être et mettent l'accent sur la coordination à assurer avec les politiques d'aménagement local, de qualité des logements et de planification locale.

Source: Dyb, 2017^[32]; OCDE, 2019^[7].

Encadré 4. Un soutien politique à long terme pour surmonter le sans-abrisme : gros plan sur la Finlande

En Finlande, le nombre de sans abri a baissé de 39 % entre 2010 et 2018, grâce à des mesures en faveur du logement d'abord mises en place en 2008 dans le cadre du programme national destiné à mettre fin au sans-abrisme (PAAVO). La principale innovation a consisté à remplacer les hébergements temporaires par des locations meublées permanentes attribuées à des personnes se trouvant sans domicile depuis longtemps. Le soutien politique et la coordination durables entre les ministères et les niveaux d'administration ont été la clé du succès de cette initiative, prolongée par un deuxième programme national en faveur des sans abri (PAAVO II), puis par le plan d'action 2016-2019 pour les sans abri en Finlande. Ce dernier vise à éviter l'exclusion sociale en intégrant l'approche du logement d'abord dans les politiques nationales ; en pratique, il s'agit de veiller à ce que chaque personne qui fait appel aux services sociaux dispose d'un logement.

Source: Ministry of the Environment, 2016^[34]; Pleace et al., 2015^[35].

cartographie établie sur la base de l'indice permet ensuite de faire apparaître les zones géographiques associées à une forte proportion de personnes présentant un risque élevé de se retrouver sans domicile (Souza, Tanton and Abello, 2013^[28]). Certains pays apportent une aide aux personnes à risque avant qu'elles ne se retrouvent sans abri, par exemple sous forme d'aide financière temporaire, d'aide juridique ou de services de médiation à destination des propriétaires et locataires. Aux États-Unis, des programmes complets de prévention ont permis de réduire le nombre de personnes qui fréquentent les centres d'accueil pour sans abri ; l'aide financière temporaire peut réduire la durée moyenne passée dans de tels centres ; et l'aide juridique aux ménages menacés d'expulsion peut aussi améliorer la situation des locataires (Evans, Phillips and Ruffini, 2019^[29]). Des chercheurs écossais montrent qu'il y a un pic dans l'utilisation des services de santé avant que les personnes soient évaluées comme sans-abri, signe que le système de santé peut jouer un rôle important dans la prévention du sans-abrisme (Waugh, Rowley and Clarke, 2018^[30]).

Parallèlement, la prévention du sans-abrisme devrait englober un éventail plus large de mesures d'aide au logement fournies aux ménages à faibles revenus, qui peuvent contribuer à leur éviter de se retrouver sans abri même si ce n'est pas leur objectif explicite. Cette aide peut prendre la forme d'allocations de logement (comme dans la grande majorité des pays de l'OCDE), de logement social (subventionné) ou d'allègements au titre des prêts hypothécaires des propriétaires en difficulté financière (voir indicateur PH1.1 dans OCDE, 2019^[7]). Plus généralement, des efforts destinés à encourager l'offre de logements abordables ou à atténuer la hausse des prix du logement peuvent éviter une aggravation du sans-abrisme ; une analyse de différentes mesures a été réalisée par l'OCDE (OCDE, 2020 à paraître^[31]). Les efforts fructueux de la Norvège pour réduire le sans-abrisme s'inscrivent dans une stratégie plus large visant à accroître l'offre de logements abordables (Encadré 3).

Fournir une aide adaptée aux divers besoins de la population de sans abri

La diversité croissante de la population de sans abri – ainsi que les différents facteurs qui conduisent à se retrouver sans domicile dans les pays de l'OCDE – appellent des solutions adaptées en matière de logement et de services. Ainsi, qu'il s'agisse de jeunes, de vétérans

de l'armée, de migrants de femmes victimes de violences conjugales, ou des populations autochtones, les sans abri peuvent avoir besoin, non seulement d'une aide au logement, mais aussi d'un soutien social (sous forme de services de santé, de conseils, de garde d'enfant, de cours de langues ou d'aide à la recherche d'emploi par exemple) ; parallèlement, ceux qui rencontrent des difficultés financières peuvent avoir simplement besoin d'un hébergement d'urgence à titre temporaire avant de retomber sur leurs pieds. Le type et le niveau de soutien apporté devraient être adaptés aux besoins de la population très diverse des sans abri, aux besoins particuliers de certains groupes et aux spécificités locales.

Si les stratégies du logement d'abord se répandent dans les pays de l'OCDE, leur mise en œuvre varie beaucoup, et elles couvrent seulement une minorité de sans-abri dans la plupart des pays – à quelques exceptions notables près. Treize pays de l'OCDE déclarent des stratégies fondées sur le principe du logement d'abord à l'échelle nationale : le Canada, le Chili, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Pologne et la République tchèque. De telles approches ont été adoptées au niveau régional et/ou municipal en Allemagne, en Australie, en Autriche, en Islande, au Royaume-Uni (Angleterre) et en Suède. Il existe cependant d'importantes variations dans la mise en œuvre des modèles fondés sur ce principe (Pleace, Baptista and Knutagård, 2019^[33]).

Garantir un soutien politique à long terme et un financement durable

Le combat contre le sans-abrisme ne se gagne pas du jour au lendemain. Les pays qui ont réussi à réduire le nombre de sans abri, comme la Finlande, ont fait preuve d'un engagement à long terme à tous les niveaux de gouvernement (Encadré 4). En parallèle, un financement durable pour lutter contre le sans-abrisme, en plus des investissements dans le logement abordable et social, est nécessaire. L'insuffisance, et, dans certains cas, la réduction des financements qui devraient permettre de remédier au sans-abrisme, sont considérés dans les pays d'Europe comme des obstacles majeurs au soutien des ménages sans domicile (Baptista and Marlier, 2019^[20]).

Encadré 5. Une responsabilité nationale à forte dimension territoriale : gros plan sur le Danemark et la France

Au Danemark, le sans abrisisme est intégré depuis 2009 dans le programme d'action national, qui prévoit une coopération étroite avec les municipalités dans la mise en œuvre de la stratégie nationale. Dans le cadre de son dernier plan d'action, le gouvernement central a conclu des accords avec 24 municipalités en vue de fournir différents types d'aide, en particulier une évaluation des lacunes de l'approche actuelle des municipalités à l'égard des sans abri, des services de conseil destinés à les aider à mettre en œuvre les principes du logement d'abord et des financements destinés à des projets pilotes. Les municipalités reçoivent des fonds qui doivent leur permettre de piloter une approche nouvelle définie par le gouvernement central ou de mettre en œuvre leurs propres solutions. En outre, les pouvoirs publics établissent des lignes directrices nationales et proposent un ensemble de bonnes pratiques, sur la base des contributions de divers acteurs qui travaillent sur le sans abrisisme dans tout le pays.

En France, le Plan quinquennal pour le logement d'abord 2018-2022 vise à encourager les autorités régionales et locales à appliquer les principes du logement d'abord dans tout le pays. Le gouvernement central aide les 24 gouvernements régionaux et locaux retenus pour une mise en œuvre accélérée du Plan, en mettant l'accent sur l'amélioration de la coopération et de la gouvernance des nombreux acteurs de la prise en charge des sans abri et des services sociaux. Les financements fournis aident les territoires à dépasser le stade des projets pilotes pour mettre en œuvre des réformes structurelles fondées sur les principes du logement d'abord.

Source: Danemark : entretiens avec le Conseil national des services sociaux. France: Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), 2018^[36].

Faciliter la coopération entre les autorités nationales, régionales et locales pour adapter les solutions en fonction des besoins locaux

Les autorités nationales et locales ainsi que les fournisseurs de services non gouvernementaux doivent travailler ensemble face au sans-abrisme. Les pays qui réussissent à remédier à ce problème s'appuient souvent sur un engagement politique et stratégique à long terme des autorités nationales, qui travaillent en collaboration étroite avec les acteurs régionaux et locaux pour élaborer des stratégies. Plusieurs pays comme le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande et la France ont adopté une approche de ce type (Encadré 5). Il est important de procéder ainsi pour faire face avec efficacité à la diversité des populations de sans abri et des problèmes rencontrés dans les pays. Le gouvernement australien a conclu des accords bilatéraux avec les gouvernements des États et des territoires dans le cadre de l'Accord national sur le logement et le sans-abrisme (NHHA), qui exige que tous les gouvernements des États

coopération entre les acteurs est essentielle, de même que la capacité à faire évoluer des approches et des systèmes souvent anciens dans ce domaine. Les initiatives locales peuvent rencontrer un succès certain : la ville de Medicine Hat (Canada) a réduit l'utilisation des refuges de 41 % entre 2009 et 2015 grâce à une réforme du système fondée sur le principe du logement d'abord (Gaetz et al., 2016^[37]).

Suivre les effets des interventions sur les sans abri

Les responsables de l'action publique devraient aussi s'efforcer de mieux suivre les effets de l'aide aux sans abri. On manque de données et d'évaluations solides et comparables sur les mesures efficaces parmi les différents types d'aide au logement à destination des sans abri (la mise à disposition d'un logement est-elle plus efficace qu'une allocation logement, par exemple ?). En outre, des travaux complémentaires sont nécessaires pour évaluer l'incidence globale des interventions en faveur des sans abri sur la baisse de leur nombre dans une collectivité, indépendamment des études réalisées au

Encadré 6. Lutter contre le sans abrisisme : recommandations à l'intention des responsables de l'action publique

- ▶ Procéder à la collecte régulière de données sur les sans abri, intégrer diverses sources de données et développer les outils méthodologiques afin de mieux comprendre les difficultés et les besoins des différentes populations de sans abri
- ▶ Investir dans la prévention du sans abrisisme en rendant le logement plus abordable
- ▶ Adapter l'aide aux divers besoins de la population sans abri
- ▶ Accroître le soutien général apporté aux stratégies en faveur des sans abri
- ▶ Faciliter la coopération entre les autorités gouvernementales à différents niveaux de gouvernement, avec les acteurs non gouvernementaux, pour développer et mettre en œuvre des stratégies locales
- ▶ Suivre les effets des interventions de lutte contre le sans abrisisme afin de repérer les plus efficaces sur le plan du logement et de l'aide sociale et faciliter l'apprentissage transnational

et des territoires disposent d'une stratégie de lutte contre le sans-abrisme qui définit des réformes et des initiatives qui contribueront à réduire le sans-abrisme. Cette

niveau des individus (O'Flaherty, 2019^[38]).

Références

- Baptista, I. and E. Marlier (2019), *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies*, <http://dx.doi.org/10.2767/624509>. [20]
- Bulman, M. (2018), *Number of homeless pensioners in England hits 10-year high, figures show*, The Independent, www.independent.co.uk/news/uk/home-news/homeless-pensioners-elderly-single-parent-household-housing-shelter-figures-a8419241.html. [12]
- CBS New York (2019), *Finding Affordable Housing In NYC Is Hard, It's Almost Impossible If You're A Senior – CBS New York*, CBS New York, <https://newyork.cbslocal.com/2019/06/12/affordable-housing-nyc-seniors/>. [13]
- Cha, O. (2013), "La santé des sans-abri - Health of the homeless", *Bulletin de l'Académie Nationale de Médecine*, Vol. 197/2, [https://doi.org/10.1016/S0001-4079\(19\)31584-5](https://doi.org/10.1016/S0001-4079(19)31584-5). [2]
- Commission Européenne (2017), *Socle européen des droits sociaux*, https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr. [1]
- Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) (2018), *Plan Logement d'Abord : Annonce des lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt | Gouvernement.fr*, www.gouvernement.fr/plan-logement-d-abord-annonce-des-laureats-de-l-appel-a-manifestation-d-interet-0. [36]
- Department of Housing, Planning and Local Government (Ireland) (2019), *Homelessness Report August 2019*, www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/homeless_report_-_august_2019.pdf. [15]
- Dyb, E. (2017), "Counting Homelessness and Politics: The Case of Norway", *European Journal of Homelessness*, Vol. 11/2, www.feantsaresearch.org/download/article-16658954249654380696.pdf. [32]
- Evans, W., D. Phillips and K. Ruffini (2019), *Reducing and Preventing Homelessness: A Review of the Evidence and Charting a Research Agenda 1 A Report Prepared for the Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*, www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/reducing-preventing-homelessness-review-research-agenda.pdf. [29]
- FEANTSA (2018), *ETHOS Light: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion, Measurement of Homelessness at European Union Level*, www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf. [8]
- FEANTSA et Fondation Abbé Pierre (2019), *Quatrième Regard sur le Mal-Logement en Europe 2019*, www.feantsa.org/fr/report/2019/04/01/the-fourth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2019. [26]
- Fondation Abbé Pierre (2019), *L'état du mal-logement en France 2019 : Rapport annuel #24*, www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/rapport_complet_etat_du_mal_logement_2019_def_web.pdf. [22]
- Fuller-Thomson, E., J. Hulchanski and S. Hwang (2000), "The housing/health relationship: What do we know?", *Reviews on environmental health*, Vol. 15/1-2, pp. 109-33, www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/10939088. [5]
- Gaetz, S. et al. (2016), *The State of Homelessness in Canada 2016*, Canadian Observatory on Homelessness; Canadian Alliance to End Homelessness, www.homelesshub.ca. [37]
- Government of Canada (2019), *Highlights of the National Shelter Study 2005 to 2016*, www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/homelessness/reports-shelter-2016.html#h4. [11]
- Government of Canada (2019), *Homeless Individuals and Families Information System (HIFIS)*, www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/homelessness/hifis.html. [17]
- Government of Canada (2018), *Homeless Individuals and Families Information System: Implementation Guide Version 1.0*, www.homelessnesslearninghub.ca/sites/default/files/resources/HPD-Guide-Implementation-EN.pdf. [18]
- Ivers, J. et al. (2019), "Five-year standardised mortality ratios in a cohort of homeless people in Dublin.", *BMJ open*, Vol. 9/1, p. e023010, <http://dx.doi.org/10.1136/bmjopen-2018-023010>. [4]
- Johnson, G. et al. (2015), *Examining the relationship between structural factors, individual characteristics, and homelessness authored by*, www.ahuri.edu.au/publications/projects/p53042. [23]
- London Assembly Housing Committee (2017), *Hidden homelessness in London*, www.london.gov.uk/sites/default/files/london_assembly_-_hidden_homelessness_report.pdf. [9]
- Medicine Hat Community Housing Society (2014), *At Home in Medicine Hat: Our Plan to End Homelessness - January 2014 Update*, www.turnerresearchandstrategyinc.com. [19]

- Ministry of Housing, Communities and Local Government (United Kingdom) (2019), *Homelessness. Causes of Homelessness and Rough Sleeping: Rapid Evidence Assessment*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793471/Homelessness_-_REA.pdf. [24]
- Ministry of the Environment (Finland) (2016), *Action Plan for Preventing Homelessness in Finland, 2016-2019*, https://asuntoensin.fi/assets/files/2016/11/ACTIONPLAN_FOR_PREVENTING_HOMELESSNESS_IN_FINLAND_2016_-_2019_EN.pdf. [34]
- National Advisory Committee on Rural Health and Human Services (United States) (2014), *Homelessness in Rural America: Policy Brief July 2014*, www.hrsa.gov/sites/default/files/hrsa/advisory-committees/rural/publications/2014-homelessness.pdf. [10]
- OCDE (2020 à paraître), *Housing and Inclusive Growth*, Éditions OCDE, Paris. [31]
- OCDE (2019), *Base de données: Logement abordable*, www.oecd.org/fr/social/base-de-donnees-logement-abordable/. [7]
- OCDE (2015), *Integrating Social Services for Vulnerable Groups : Bridging Sectors for Better Service Delivery*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264233775-en>. [6]
- O’Flaherty, B. (2019), *Homelessness research: A guide for economists (and friends)*, Academic Press Inc., <http://dx.doi.org/10.1016/j.jhe.2019.01.003>. [38]
- Piat, M. et al. (2015), “Pathways into homelessness: Understanding how both individual and structural factors contribute to and sustain homelessness in Canada”, *Urban Studies*, Vol. 52/13, pp. 2366-2382, <http://dx.doi.org/10.1177/0042098014548138>. [25]
- Pleace, N., I. Baptista and M. Knutagård (2019), *Housing First in Europe: An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*, https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2019/10/2019-10-10-HFinEurope_Full-Report2019_final.pdf. [33]
- Pleace, N. et al. (2015), *The Finnish Homelessness Strategy An International Review*, www.ym.fi/julkaisut. [35]
- Quigley, J., S. Raphael and E. Smolensky (2001), *Homeless in America, Homeless in California*, http://urbanpolicy.berkeley.edu/pdf/qrs_restat01pb.pdf. [21]
- Romaszko, J. et al. (2017), “Mortality among the homeless: Causes and meteorological relationships.”, *PloS one*, Vol. 12/12, p. e0189938, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0189938>. [3]
- Souza, G., R. Tanton and A. Abello (2013), *Geographical Analysis of the Risk of Homelessness*, www.nwhn.net.au/admin/file/content9/c14/Geographical-Analysis-of-the-Risk-of-Homelessness.pdf. [28]
- United States Interagency Council on Homelessness (2010), *Opening Doors: Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness*, www.usich.gov/tools-for-action/opening-doors. [27]
- US Department of Housing and Urban Development (HUD) (2018), *The 2018 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress, Part 1: Point-in-Time Estimates of Homelessness*, <https://files.hudexchange.info/resources/documents/2018-AHAR-Part-1.pdf>. [14]
- Waugh, A. et al. (2018), “Health and Homelessness in Scotland: Research”, www.gov.scot/publications/health-homelessness-scotland. [16]
- Waugh, A., D. Rowley and A. Clarke (2018), “The relationship between health and homelessness in Scotland”, *International Journal of Population Data Science*, Vol. 3, doi: 10.23889/ijpds.v3i2.492. [30]



Contacts:

Willem Adema,
Willem.ADEMA@oecd.org
+33 (1) 45 24 15 57
@OECD_Social

Marissa Plouin,
Marissa.PLOUIN@oecd.org
+33 (1) 45 24 88 65
@OECD_Social

Financé par la programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale « EaSI »
(2014-2020).

Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les
vues officielles des pays membres de l'OCDE ou de l'Union européenne.



Co-financé par
l'Union européenne