

Sans-abrisme et lutte contre le sans-abrisme dans l'Union européenne

Publié in *L'Observatoire*, n° 64, 2010, pp. 80-85.

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po (Master d'urbanisme)

www.julien-damon.com

L'année 2010 a été proclamée « année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Cette décision, visant la communication et la mobilisation, offre l'occasion de revenir sur l'une des dimensions les plus visibles et les plus prononcées de l'exclusion sociale : le sans-abrisme (le terme s'est imposé dans la littérature européenne).

La question des sans-abri, avec de considérables variations nationales des définitions, des situations et des politiques publiques, prend de fait peu à peu pied sur l'agenda politique européen. Dans le cadre des politiques européennes dites d'« inclusion sociale », incarnées par une méthode ouverte de coordination (MOC), les sans-abri (sans définition communautaire) sont considérés comme comptant parmi les formes les plus graves de pauvreté et d'exclusion sociale. À ce titre, ils font l'objet d'une attention chaque année plus soutenue, même si avec un investissement différent selon les pays.

L'hétérogénéité reste en effet de mise. Les écarts sont gigantesques, qu'il s'agisse de l'ampleur des situations et des réponses, mais aussi des principes motivant l'action (ou l'inaction), des moyens engagés, des règles juridiques à l'œuvre. La comparabilité est limitée, rendue d'ailleurs toujours davantage compliquée par les élargissements successifs et par les problématiques plus générales d'immigration et d'asile. Pour autant, il est possible de souligner d'abord à la fois la préoccupation et l'implication croissantes de l'Union en la matière. On proposera ensuite un panorama de la disparité des politiques et des stratégies nationales de prise en charge. Un retour par les opinions et appréciations des Européens permettra de rappeler que, sur ce sujet particulier, les Etats-membres sont unis dans la très grande diversité. On en profitera pour soutenir l'idée d'une agence européenne pour une coopération renforcée et des actions conjointes en faveur des sans-abri.

Une question éminemment européenne¹

Le modèle social européen est matière d'une littérature conséquente et importante. En un mot, l'Europe sociale se cherche. Il s'agit, entre autres choses, de savoir si l'Union européenne est simplement un projet d'accomplissement du marché intérieur avec subordination de la cohésion sociale à cet objectif principal, ou bien s'il est possible de donner plus de consistance aux politiques sociales, sans passer par l'unique voie de l'organisation du travail et du marché. En tout état des débats et controverses, l'Union européenne et ses membres sont bien concrètement confrontés à de nouvelles réalités sociales auxquelles les pays ont à faire face : nouvelles inégalités, diversité croissante des populations, changements familiaux, vieillissement, dépendance, mobilité accrue, exclusion sociale. La majorité de ces points relèvent de la responsabilité des Etats membres, mais concernent l'Union dans son ensemble. C'est bien le cas des sans-abri.

1. On reprend dans les paragraphes suivants des arguments contenus dans Julien Damon, « Zéro SDF : un objectif souhaitable et atteignable », *Droit social*, n° 3, 2008, pp. 349-359.

Les personnes sans-abri sont depuis le milieu des années 1980 très visibles dans les espaces publics des villes de l'Union européenne. Ce problème ancien a pris une dimension nouvelle, en particulier parce que les formes extrêmes de pauvreté sont considérées comme inacceptables dans des sociétés d'abondance. La situation et les conditions de vie des personnes sans-abri sont partout envisagées comme des atteintes aux droits de l'Homme.

Si ce phénomène se présente sous des formes extrêmement variables dans les pays de l'Union, s'il suscite des réactions variées (hostiles ou hospitalières) et si le problème ne semble au premier abord nullement relever de la compétence communautaire, il n'en demeure pas moins que la présence de sans-abri dans les villes est une des plus graves manifestations des phénomènes d'exclusion sociale, intéressant au premier chef les collectivités territoriales, mais également les Etats. Cette problématique qui mêle insécurité, pauvreté, et mobilité concerne de plus en plus l'Union elle-même.

Il y a là une dynamique en cours qu'un rapide détour historique éclaire d'un jour important. Le traitement du vagabondage et de la mendicité a été un moteur de l'avènement des politiques sociales et pénales. Historiquement, pour dépasser l'incapacité des collectivités locales à gérer collectivement la présence de sans-abri, plus ou moins inquiétants, il a fallu des interventions régionales, puis nationales permettant l'affirmation des Etats. Aujourd'hui, dans une Union européenne aux frontières ouvertes, la nouvelle échelle de la gestion de la question des sans-abri est indubitablement communautaire². Ce sont maintenant, à certains égards, plus les villes et l'Union que les régions et les Etats qui peuvent valablement agir.

Concrètement, les connaissances et les échanges se renforcent maintenant entre les Etats-membres, notamment grâce aux associations de soutien aux sans-abri et aux experts, qui participent à la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), avec le soutien de la Commission, pour réaliser un travail conséquent d'information et de comparaison³.

Signalons quelques dates récentes, jalonnant la montée en puissance, politique et technique, du sans-abrisme à l'échelle de l'Union.

- En 2008, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite en vue de « mettre fin au sans-abrisme » d'ici 2015.
- En 2009, le sans-abrisme et l'exclusion du logement sont devenus l'un des thèmes de travail du Comité de la protection sociale au sein de la Commission, ce qui doit amener chacun des Etats membres à réaliser un rapport spécifique.
- En 2010 (année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion) la problématique des sans-abri fera l'objet d'une Conférence de consensus (dont le principe est utile ne serait-ce qu'en raison de l'importance des dissensions sur la question).
- En 2011, il est prévu que de manière harmonisée soit effectué un recensement des sans-abri dans les Etats membres.

2. On s'appuie ici sur la logique des travaux de Abram de Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, Paris, PUF, 1995 (1988).

3. Créée en 1989 et soutenue par la Commission, la FEANTSA se compose d'une centaine d'organisations basées dans 30 pays européens, dont les 27 États Membres de l'Union. Elle organise en particulier depuis 1991 un « observatoire du sans-abrisme » et produit régulièrement des documents présentant les résultats d'échange transnationaux. Ses rapports sont disponibles sur le site : www.feantsa.org. En un mot, ce qui se sait et se dit sur les sans-abri à l'échelle communautaire est aujourd'hui produit par la FEANTSA.

Des politiques et des stratégies disparates

Sur le plan des politiques et des stratégies nationales, de l'offre et des moyens des services, les situations diffèrent radicalement. Des Etats-membres du Sud (la Grèce) ou issus de l'ex-bloc soviétique ne proposent – en termes de politique publique – rien ou presque. Des Etats à haut niveau de protection sociale (Finlande, Suède, Danemark) développent des stratégies très denses, avec objectifs chiffrés, répertoires locaux et nationaux des services, formation des travailleurs sociaux, communication auprès de la population. Des pays d'extraction philosophique plus libérale, mais à Etat-providence ciblé sur les plus pauvres, développent également une action publique très organisée. C'est en particulier le cas au Royaume-Uni.

Pour présenter les politiques nationales de prise en charge des sans-abri on a choisi huit variables⁴. Ce ne sont pas forcément celles qui s'imposent. En outre, que tel ou tel élément soit repérable dans un pays ne veut pas nécessairement dire que les directions choisies soient positives. En tout état de cause ces éléments peuvent être plus ou moins aisément repérés et permettent de distinguer les pays :

- existence d'un répertoire des services ;
- existence d'une institution publique dédiée ;
- existence de budgets publics spécifiques ;
- existence d'objectifs de résultat fixés par les pouvoirs publics ;
- existence d'un appareil statistique adapté ou naissant ;
- existence de documents stratégiques explicites (aux échelles locales et/ou régionales) ;
- existence d'une définition du sans-abrisme et/ou d'une législation y faisant référence ;
- existence de la problématique dans les rapports nationaux sur l'inclusion sociale.

D'autres distinctions permettent de situer les pays les uns par rapport aux autres selon cinq variables au moins :

- le niveau de décentralisation de la prise en charge des sans-abri ;
- les moyens distinctement affectés à cette politique ;
- le niveau de l'offre de service ;
- l'ampleur des controverses nationales sur cette question ;
- le degré de criminalisation et de coercition des populations.

On ne retient ici qu'un tableau de synthèse présentant les pays selon qu'ils disposent ou non des instruments évoqués pour composer une véritable stratégie de prise en charge des sans-abri.

4. On s'inspire ici d'un rapport rendu au Ministre français du logement en avril 2009. Voir Julien Damon, *Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne*, Rapport au Ministre du logement, Paris, avril 2009. www.julien-damon.com/IMG/pdf/RapportJDamonSansAbridansUnion.pdf

Eléments nationaux de politique et de stratégie en direction des sans-abri

	Répertoire des services	Institution publique dédiée	Budgets spécifiés	Objectifs fixés	Appareil statistique	Stratégies explicites	Définition / Législation	Présence dans les documents européens	Points
Bulgarie									0
Roumanie									0
Estonie									0
Grèce									0
Lituanie									0
Slovaquie									0
Lettonie							X		1
Italie						X			1
R. tchèque						X		X	2
Belgique						X		X	2
Espagne	X		X			X			3
Pologne				X		X		X	3
Autriche						X	X	X	3
Allemagne	X					X	X		3
Portugal				X		X		X	3
Hongrie	X	X	X			X		X	5
France	X	X	X			X	X	X	6
Suède	X		X	X	X	X	X	X	7
Finlande	X		X	X	X	X	X	X	7
Danemark	X		X	X	X	X	X	X	7
Pays-Bas	X		X	X	X	X	X	X	7
Irlande	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Royaume Uni	X	X	X	X	X	X	X	X	8

De cet exercice sont absents le Luxembourg, la Slovaquie, Malte et Chypre pour des raisons de taille et d'absence de données

PRECAUTION DE LECTURE : ce tableau n'est qu'une tentative originale de présentation de la diversité du niveau d'implication stratégique des Etats-membres. Dans certains cas l'exercice est en soi discutable dans la mesure où les stratégies sont purement régionales ou locales. Ce tableau est donc proposé comme outil à réviser et compléter dans le cadre par exemple de la future conférence européenne de consensus sur les sans-abri (2010).

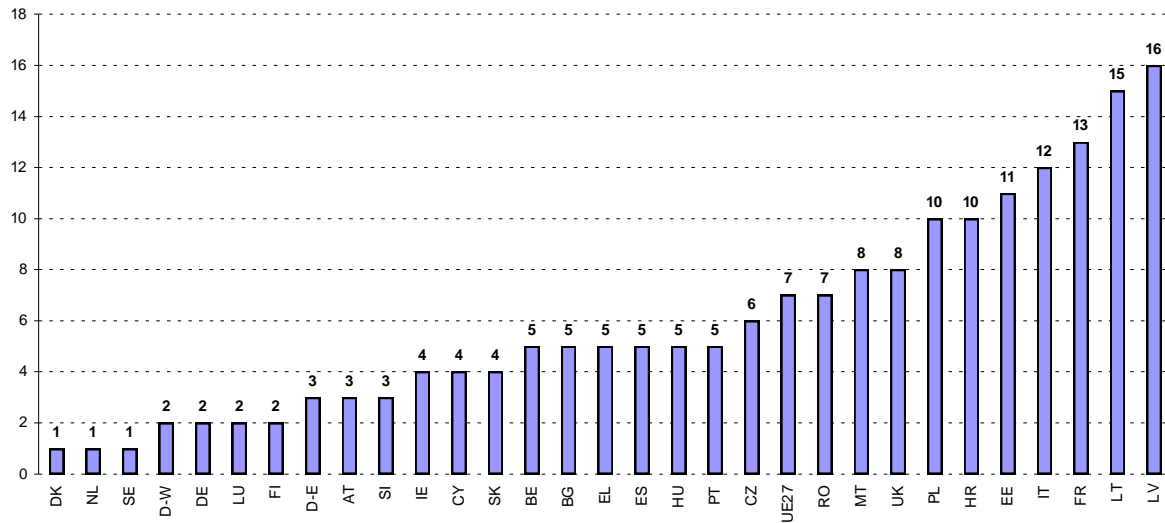
Diversité européenne des opinions, appréciations et explications

En matière d'opinions relatives aux sans-abri (situation des personnes, explications, risque de connaître le problème), les écarts sont puissants. Les résultats des enquêtes comparatives singularisent assez nettement la France (un des pays parmi les plus tolérants et les plus innovants sur ces questions).

Au sujet du risque de devenir un jour sans-abri, 13 % des Français affirment leur crainte. Seuls deux pays baltes affichent un niveau d'appréhension plus élevé.

FIGURE 1

Part de la population considérant pouvoir devenir un jour sans-abri (en %)



Source : Eurobaromètre spécial, n° 279, « Poverty and Exclusion », 2007

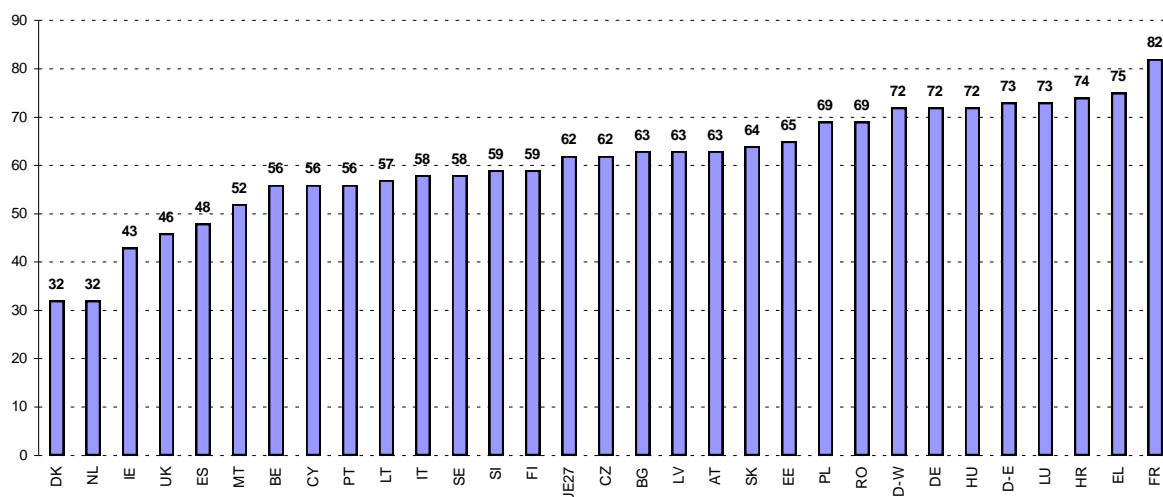
La supputation des causes du sans-abrisme distingue également clairement les pays. Les explications du phénomène sans-abri peuvent être diverses. Elles reposent sur des convictions et des observations personnelles. Interrogés sur les « principales » raisons (contenues dans une liste) qui peuvent conduire à la rue, les habitants de l'Union affichent des différences saisissantes.

Dans certains pays (Pays-Bas, Suède, Danemark), les divers problèmes d'addiction campent en bonne place des explications. Dans d'autres (Grèce, Hongrie, Allemagne) c'est le chômage qui est érigé en cause importante du sans-abrisme. Une autre série de pays (Italie, Roumanie, Belgique) insistent d'abord sur le logement.

Les Français sont au tout premier rang en ce qui concerne les explications structurelles (par les marchés de l'emploi et du logement), et au tout dernier rang pour ce qui relève des explications personnelles (les addictions à la drogue ou à l'alcool).

FIGURE 2

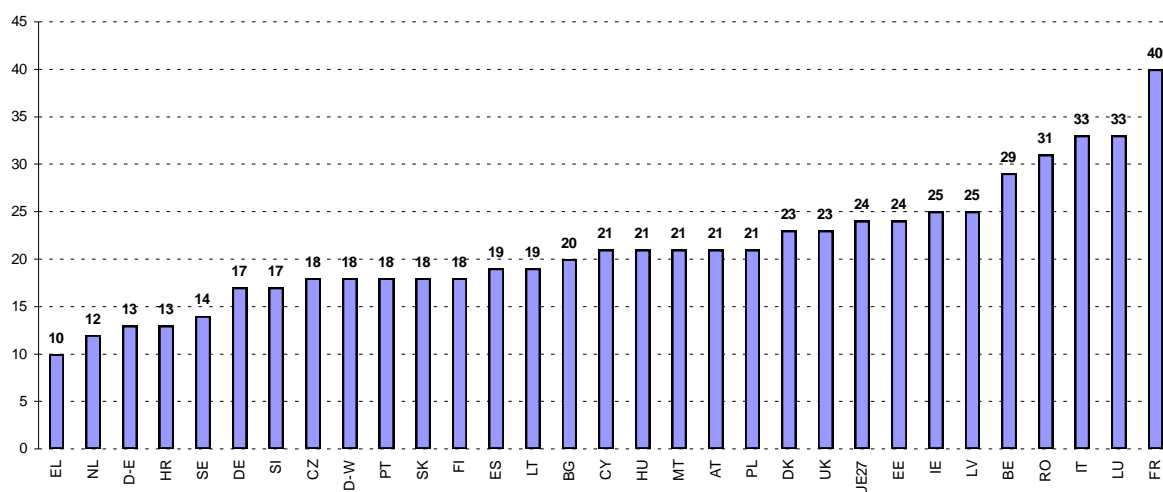
Part de la population considérant que les problèmes d'emploi constituent une des trois principales explications du sans-abrisme



Source : Eurobaromètre spécial, n° 279, « Poverty and Exclusion », 2007

FIGURE 3

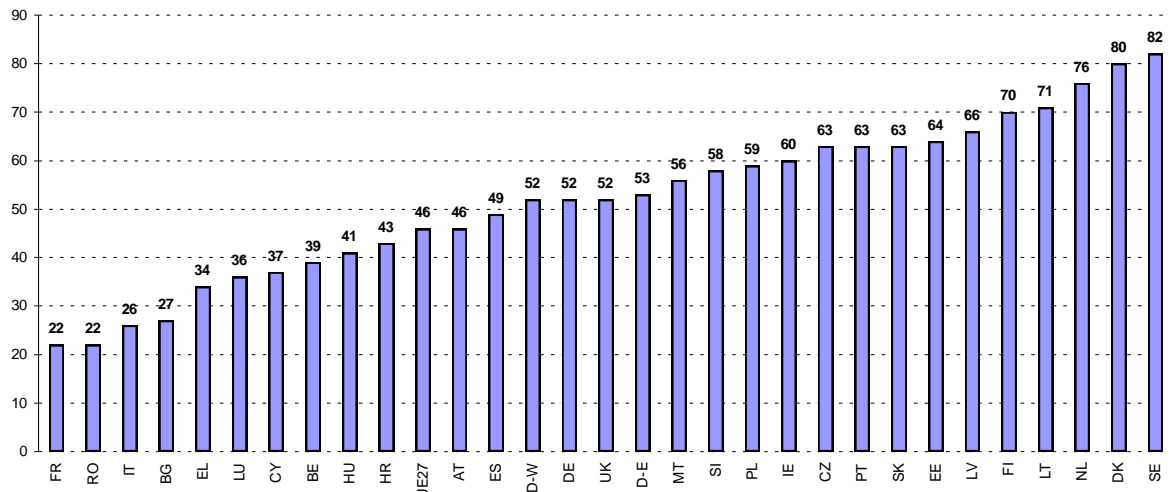
Part de la population considérant que les problèmes de logement constituent une des trois principales explications du sans-abrisme



Source : Eurobaromètre spécial, n° 279, « Poverty and Exclusion », 2007

FIGURE 4

Part de la population considérant que les problèmes d'addiction – drogue/alcool constituent une des trois principales explications du sans-abrisme (en %)



Source : Eurobaromètre spécial, n° 279, « Poverty and Exclusion », 2007

Une agence européenne ?⁵

Il peut être suggéré de conforter la dimension communautaire grandissante de l'intervention en faveur des sans-abri par la spécification de cette question au sein de la stratégie pour l'inclusion sociale, mais aussi par la création d'instruments particuliers, comme une agence européenne en charge du dossier.

L'idée serait d'abord de se centrer sur les sans-abri entendus au sens des nomenclatures en cours d'adoption : il ne s'agit pas de tous les mal-logés, mais bien des personnes à la rue et/ou dans les centres d'hébergement. Il s'agit des personnes les plus immédiatement visibles et repérables comme sans-domicile. Se centrer sur les « sans-abri » au sens des typologies en cours, c'est bien se centrer sur les personnes à la rue ou dans des abris de fortune qui, de plus en plus, peuvent vivre une mobilité européenne de la pauvreté.

Une agence européenne dédiée à la coopération communautaire et au traitement des droits des ressortissants communautaires se trouvant à la rue dans des pays membres de l'Union mais dont ils ne sont pas ressortissants pourrait, avec un cadrage précis de ses moyens d'investigation et d'incitation, considérablement moderniser et améliorer la prise en charge de ces situations.

Un certain nombre d'agences spécialisées de l'Union européenne ont déjà été établies afin d'apporter leur soutien aux États membres et à leurs citoyens. Ces agences répondent à la nécessité de faire face à de nouvelles tâches d'ordre juridique, technique et/ou scientifique. La prise en charge des sans-abri, à tout le moins la coordination des systèmes nationaux de prise en charge, peut en relever.

Pour ce qui concerne les agences communautaires (des organismes de droit public européen, distincts des institutions communautaires et possédant une personnalité juridique propre), on en compte plus de vingt dans les domaines du contrôle des pêches, des médicaments, de l'environnement, de la santé au travail, de la sécurité maritime, du ferroviaire, ou encore de l'amélioration des conditions de vie et de travail. A la lecture de cette liste de sujets, dont

5. Pour une argumentation plus détaillée, voir l'article que l'on synthétise ici, Julien Damon, « Pour une agence européenne en faveur des sans-abri », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 43, n° 5, 2007, pp. 887-895.

certaines sociaux, on voit que le sans-abrisme pourrait être un thème éligible à l'édification d'une telle agence.

Il va sans dire qu'il ne s'agit là que de suggestions d'orientations pour l'amélioration de l'action publique conduite en direction des sans-abri. Celle-ci, il faut y insister, ne saurait s'envisager isolée du reste du mouvement des politiques publiques car le problème des sans-abri n'est pas un sujet singulier que des dispositifs trop spécialisés peuvent régler, mais une question sociale – désormais européenne – à comprendre et donc à traiter comme un condensé de toutes les autres.