

# SDF : lutter contre l'exclusion

Objectif zéro

**Les hivers se suivent et se ressemblent : ils témoignent de la pérennité du mal logement. Ce dernier est tout particulièrement mis en évidence par les SDF (pour « sans domicile fixe »). Chaque année, quelques-uns d'entre eux, aux prises avec le froid, meurent dans nos rues. Cette grave question sociale, qui mérite un diagnostic précis, conduit à se demander si l'objectif de « Zéro SDF », éminemment souhaitable, est atteignable.**

par Julien DAMON\*

Ce depuis les années 1980, des SDF (re)font irruption dans les rues, les gares, les métros des grandes villes. On les retrouve sur les écrans de télévision, en bas de chez soi, aux portes des services d'assistance. Ils apitoient souvent, effraient parfois, et, régulièrement, défraient la chronique sociale.

Le récent regain d'attention pour les indigents errants s'explique par la montée des inquiétudes liées au chômage, par une transformation du regard sur la marginalité qui a conduit à la décriminalisation du vagabondage et de la mendicité<sup>1</sup>, par une dispersion des sans-abri dans la ville rendue possible par l'ouverture des gares et des différents espaces publics qui leur étaient auparavant interdits. Il s'explique aussi par certaines formes d'action

collective qui ont permis aux SDF d'accéder à l'agenda politique : les manifestations de soutien, l'apparition des journaux de rue comme *La Rue* ou *Macadam* (aujourd'hui disparus), le lobbying des associations militantes, et les occupations de bâtiments inoccupés. Très médiatisés, les SDF ont fait réagir l'opinion et les pouvoirs publics sur le registre humanitaire de l'indignation et de la compassion.

## Comment définir un SDF ?

L'abréviation SDF, que l'on retrouve dès le XIX<sup>e</sup> siècle sur les registres de police, s'est imposée très récemment<sup>2</sup>. Elle agrège les significations de sans-logis (absence de logement), de sans-abri (victime d'une catastrophe), de clochard (marginal n'appelant pas d'intervention publique), de vagabond (qui fait plutôt peur), ou encore de mendiant (qui sollicite dans l'espace public).

Il n'existe pas de qualification juridique stable du SDF. Sous ce terme, se condensent des réalités variées, allant de celles d'hommes à la rue depuis longtemps - figure traditionnelle du clochard - à celles de jeunes femmes isolées ou de familles entières nouvellement expulsées de leur logement.

Si par sans-abri, ou bien par SDF *stricto sensu*, on entend les personnes à la rue, on constate que certaines personnes sont à la rue depuis quelque temps et vont le rester encore longtemps, d'autres ne le sont que pour quelques moments et ne le seront plus jamais, d'autres encore se retrouvent sporadiquement dans cette situation. Une partie de

\* Professeur associé à Sciences-Po (cycle d'urbanisme).

l'année, ou pendant quelques périodes dans l'année, elles se trouvent dans des situations qui peuvent les faire compter comme SDF. À d'autres moments, elles échappent à cette caractérisation. Être SDF est une situation qui peut être transitoire, permanente ou chronique. Cette fluidité de la population SDF constitue, bien entendu, un des premiers problèmes pour la prise en charge d'une population dont l'effectif peut considérablement varier dans le temps et selon le périmètre des problèmes que l'on veut bien agréger dans l'expression « SDF ».

La population des sans-abri à la rue vit dans un état de faibles ressources, dans un environnement habituellement violent et compte une très grande proportion d'hommes isolés. On sait aussi que les SDF ont un niveau élevé de consommation de stupéfiants (licites ou illicites), présentent un état de santé dégradé, en particulier dans les domaines des pathologies respiratoires et des troubles psychiques (même s'il ne faut pas les exagérer)<sup>3</sup>.

### Pourquoi devient-on SDF ?

Deux grands types d'explication s'opposent.

Les premiers mettent en avant les phénomènes structurels de chômage, de tensions sur le marché du logement<sup>4</sup> et de progression de la précarité. Ils critiquent les observateurs se concentrant sur les cas individuels, qui contribueraient à la stigmatisation des SDF en insistant trop sur leur singularité, voire sur leur responsabilité.

Les seconds se concentrent sur des causes plus individuelles : choc affectif, maladie, origine sociale défavorisée, abus d'alcool, etc. Les partisans des

modèles individuels contestent les approches structurelles, qui ne prennent pas en compte les particularités de chaque parcours personnel.

### Un système de prise en charge touffu, confus et coûteux

Depuis les années 1980, en réponse aux problèmes très visibles des sans-abri, la France crée des dispositifs aujourd'hui qualifiés d'urgence sociale. La logique de « veille sociale » qui les réunit bénéficie d'un fondement légal depuis la loi contre les exclusions. Rassemblés dans l'expression « services de veille sociale », ils proposent des centres d'accueil d'urgence, des CHRS (renommés en 1998 centres d'hébergement et de réinsertion sociale), des accueils de jour, des SAMU sociaux, une ligne téléphonique gratuite d'urgence pour les sans-abri le « 115 ».

Le dénombrement des **capacités d'hébergement** comporte des imprécisions. Consciente de ces lacunes, la Cour des comptes dénombrait, pour fin 2005, 13 000 places d'hébergement d'urgence, 9 000 places à l'hôtel (dont 7 000 en Ile-de-France), 31 000 places en CHRS. Pendant la période hivernale, une dizaine de milliers de places supplémentaires d'accueil d'urgence peuvent être ouvertes. S'ajoutent à cette offre quelques milliers de logements adaptés, par exemple dans des « résidences sociales » ou des « maisons relais ». On doit également compter 25 000 places dans des Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et 11 000 places en hôtel pour ces mêmes demandeurs d'asile. Au total, pour les sans-domicile, une centaine de milliers de places sont proposées, avec des modes de gestion et de financement différents et effroyablement compliqués.

Les **crédits** de l'Etat affectés à l'urgence sociale et à la réinsertion sociale sont en constante augmentation<sup>9</sup> : plus d'un milliard d'euros, chaque année, depuis 2006. S'y ajoute les dépenses des collectivités locales, soit au minimum plusieurs dizaines de millions d'euros. Il faut encore y ajouter le montant des prestations sociales dont bénéficient les personnes sans résidence stable. Les pouvoirs publics français dépensent de deux à trois milliards d'euros spécifiquement pour les SDF.

La **prise en charge** des SDF forme en France un système alambiqué, mêlant fonds publics et privés, travail social salarié et bénévolat, grandes institutions et petites associations, aide sociale obligatoire et action sociale facultative, interventions de l'Etat et des collectivités territoriales<sup>10</sup>.

Il y a donc eu accumulation des réponses sociales. Cependant, au quotidien, le « traitement » des SDF ressemble à un véritable jeu de ping-pong entre les

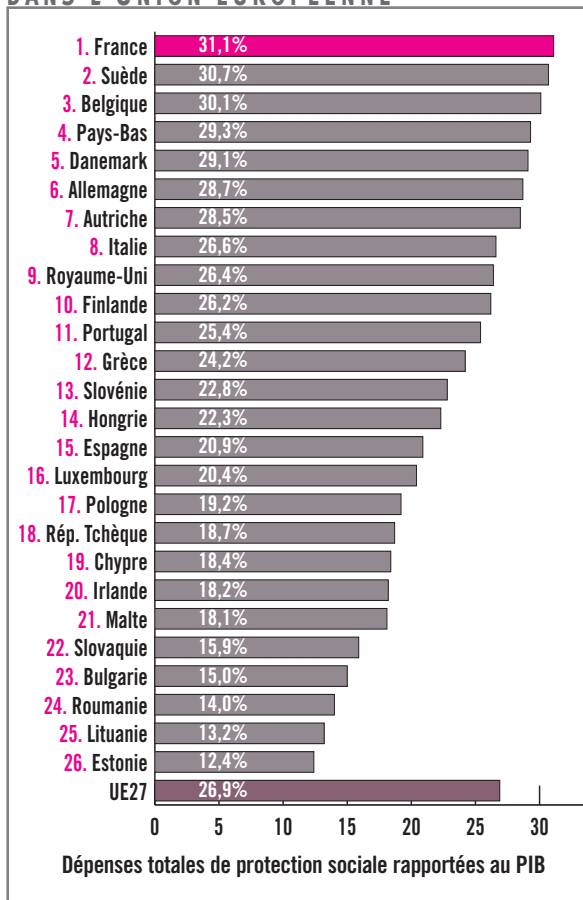
### **La typologie européenne de l'exclusion du logement**

À l'échelle européenne, les associations de soutien aux sans-abri et les experts se sont mis d'accord sur la typologie européenne suivante de l'exclusion du logement :

- 1/ *Être sans abri* (dormant à la rue ou en hébergement d'urgence) ;
- 2/ *Être sans logement* (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers) ;
- 3/ *Être en logement précaire* (menacé d'exclusion en raison de baux précaires) ;
- 4/ *Être en logement inadéquat* (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère)<sup>5</sup>.



1. LA PROTECTION SOCIALE  
DANS L'UNION EUROPÉENNE



différents interlocuteurs. Chaque nuit, une personne dormant dans la rue peut être réveillée par trois intervenants différents... Il paraît urgent, aux yeux de la plupart des opérateurs et observateurs, de simplifier l'architecture générale de ce système. Chaque hiver voit naître son lot de d'initiatives médiatiques – comme celles des « enfants de Don Quichotte » sur le canal Saint Martin ou en face de Notre-Dame à Paris – et de polémiques concernant l'adaptation des centres, le financement des services, la coopération des associations, les responsabilités des uns et des autres. Or la solution tient probablement bien moins d'un manque de moyens que de leur dispersion et de l'absence d'un objectif substantiel clair.

La compassion, réveillée chaque hiver, a donc permis la constitution en France d'un système de prise en charge dont l'objectif, immatériel, est de lutter contre l'exclusion et, plus précisément, contre la « grande » exclusion. Il y a là une sorte d'obligation, morale, de moyens que se donne la collectivité. Une toute autre perspective, alternative, est de se donner un objectif de résultat. Ce pourrait être « zéro SDF ».

Un objectif sensé :  
« zéro SDF »

L'objectif « zéro SDF d'ici à 2007 », évoqué par le candidat Lionel Jospin au printemps 2002 comme l'un des axes de son programme présidentiel, a donné lieu à de vives réserves et à une polémique qu'on peut juger insolite. Cette idée a été discréditée, notamment par les associations, comme un « slogan provocateur », une « promesse bien imprudente », une « formule démagogique ». Plutôt que de s'accorder sur cette ambition, les associations ont répondu en demandant aux pouvoirs publics plus de moyens. Il y a là quelque chose d'étrange. Bien entendu, il est probable qu'il restera toujours, comme dans tout pays développé non totalitaire, des gens à la rue. Mais il est préférable de se donner des objectifs évaluable.

Pour « traiter » la question SDF, il faut un peu de simplicité, qui passe par la distinction de deux problèmes bien différents.

Combien de SDF en France ?

En février 2001, une enquête de l'Insee dans les agglomérations de France métropolitaine de plus de 20 000 habitants dénombre près de 86 000 « sans-domicile » (dont 16 000 enfants), dans les rues ou dans les centres d'accueil pour « sans-domicile »<sup>6</sup>. Ce nombre ne saurait être inféré comme « le » nombre de SDF en France. Il constitue une grandeur acceptable – bien moins impressionnante que ce qui est généralement avancé – du nombre de personnes en très grande difficulté dans les grandes villes. Il y a cependant, parmi ces sans-domicile, des situations très dissemblables, avec des personnes vivant de et dans la rue depuis longtemps et d'autres vivant dans des centres d'hébergement de long terme, ne présentant que des difficultés pour trouver un logement abordable. Selon cette enquête, moins du dixième des « sans-domicile » se trouve dans des lieux non prévus pour l'habitation. L'Insee ne décompte donc que quelques milliers de SDF à la rue, correspondant à l'image que l'on se fait généralement du sans-abri.

Les chiffres les plus récents donnent un ordre de grandeur semblable. Désormais, dans le cadre du recensement dit rénové<sup>7</sup>, les SDF sont recensés tous les 5 ans (2006, 2011) dans les communes de 10 000 habitants ou plus et les deux premiers jours des enquêtes de recensement dans les communes de moins de 10 000 habitants. On estime ainsi la population des personnes sans abri à environ 14 600 personnes, dont 13 700 en métropole<sup>8</sup>.

Le premier est celui du mal-logement. Il concerne un nombre très important de ménages dans des situations très différentes (environ 3 millions de personnes)<sup>11</sup>.

Le deuxième est celui des personnes visiblement à la rue depuis longtemps. Il ne concerne que quelques milliers de personnes dans les grandes villes.

À considérer même que le nombre de personnes différentes qui, sur une année, se trouveraient plusieurs nuits de suite visiblement à la rue dépasserait 50 000, il faut avoir à l'esprit que la dépense par individu est considérable. En effet, en prenant cette estimation de la population au dénominateur et en prenant au numérateur les un ou deux milliards d'euros publics consacrés à l'accueil et au traitement « en urgence » de cette population, ce sont donc bien plusieurs milliers d'euros qui sont mensuellement dépensés par SDF à la rue... La dépense est élevée. Elle n'est pas choquante car l'intervention sociale, en conditions extrêmes, est naturellement coûteuse. Il est toutefois loin d'être assuré que la dépense soit aujourd'hui la plus efficiente. Des réformes sont légitimes. Passent-elles par le droit au logement inscrit depuis 2007 dans la loi française ? L'amélioration de la politique du logement a son importance pour les mal-logés, mais elle n'a probablement pas d'impact sur les sans-abri à la rue<sup>12</sup>. Il faut donc envisager d'autres voies et moyens pour atteindre un objectif « zéro SDF ».

### **S'interdire qu'une personne puisse dormir dehors ?**

Pour la France, au-delà de la rationalisation des institutions en place et des moyens mis en œuvre, une orientation du type « zéro SDF » pourrait passer par une obligation collective : s'interdire qu'une personne puisse dormir dehors. En clair, ceci signifie interdire à quiconque de dormir dehors. Nombre de bonnes âmes rétorqueront qu'il y aurait dans un tel énoncé une insupportable disposition liberticide et hygiéniste. On rétorquera que, pour le moment, la liberté qui est donnée est celle d'errer et de mourir dans les rues. La rhétorique de côté, se pose bien le problème de mesures contraignantes pour aider des personnes qui se trouvent en danger. Mais quels leviers juridiques utiliser ? Certains plaident pour la non assistance à personne en danger<sup>13</sup>, au risque peut-être d'abus liberticides liés à des hébergements contraints. D'autres avancent la possibilité de faire valoir des demandes d'hospitalisation d'office pour des personnes manifestement en état de santé psychique très dégradé. Il y a toute légitimité à intervenir pour protéger les individus, même si parfois contre leur gré<sup>14</sup>.

Au final, en rationalisant le système de veille sociale, en se centrant précisément sur les sans-abri à la rue, et en établissant l'obligation d'accepter la prise en charge de la part des personnes qui dorment dans la rue, « zéro SDF » n'est pas qu'un slogan. Une telle ambition est d'ailleurs en parfaite adéquation avec l'objectif européen d'éradication de la pauvreté.

### **Des propositions pour l'objectif « Zéro SDF »**

D'ailleurs, la question SDF n'est pas non plus une question française. Ou plutôt elle ne l'est plus du tout avec l'ouverture des frontières dans l'Union européenne<sup>15</sup>. Il peut donc être suggéré de créer une agence européenne en charge du dossier<sup>16</sup>. Pour les politiques françaises, ceci serait prendre acte de la part grandissante des ressortissants européens communautaires ou extracommunautaires parmi les sans-abri à la rue, venus pour de l'asile politique ou social, quand ce n'est pas pour du tourisme. Cette agence pourrait avoir la triple fonction de suivi du phénomène des sans-abri sur tout le territoire de l'Union ; de soutien aux initiatives de prise en charge et de régulation ; et de conduite des coopérations entre Etats pour gérer les dossiers et situations des sans-abri présents sur le territoire d'un Etat dont ils ne sont pas ressortissants.

Outre la prise en compte de la dimension européenne de la question SDF, voici des propositions pour la France.

Distinguer le problème du mal-logement de celui du sans-abrisme (vivant de la rue et dans la rue depuis longtemps). Il faut clairement annoncer que traiter des « SDF » *stricto sensu*, c'est traiter des cas – au fond bien moins nombreux que ce qu'on imagine – des personnes totalement à la rue.

Fixer et annoncer l'objectif d'une éradication du sans-abrisme.



Dénombrer le nombre de sans-abri qui sont *dans* la rue dans les grandes villes et, par étapes, proposer qu'ils soient progressivement tous pris en charge.

Effectuer leur prise en charge par un système unique, adapté localement, de dénombrement et de traitement.

Dans ce dessein, ne plus chercher à vainement coordonner, mais simplifier, radicalement, un système embrouillé.

### La prise en charge des SDF en Royaume-Uni

La stratégie britannique de prise en charge sociale des SDF, entendus comme les personnes vivant intégralement et visiblement à la rue et de la rue, mêle une organisation rationnelle de la prise en charge sociale et une certaine dose de coercition. Elle s'accompagne d'une politique de prévention à l'égard de la « culture de la rue », c'est-à-dire de toutes les nuisances liées à la présence des SDF dans l'espace public. À Paris, tout a été visiblement fait depuis des années pour aménager la rue : accueils de jours, maraudes apportant du café et des duvets, tolérance des tentes. À Londres, tout a été fait pour empêcher les sans-abri de s'accueillir de la rue et de s'y installer. Si certaines mesures peuvent choquer en France (par exemple les campagnes de communication invitant à ne pas donner aux mendiants), d'autres relèvent de la même logique de ce qui est développé, assez insidieusement, dans l'Hexagone : urbanisme et mobilier urbain « agressifs » ou « dissuasif » (sous la forme de bancs inconfortables, par exemple). D'autres mesures et dispositifs sont typiquement britanniques : des zones réservées où il est possible de boire de l'alcool, des mesures juridiques spécifiques de contractualisation entre autorités et SDF pour assurer leur bon comportement (*Acceptable Behavior Contract*).

Sur le plan social, des équipes mobiles de travailleurs sociaux, les « CATs » pour « *Contact and Assessment Teams* », sont déployées dans Londres. Ces équipes, sous un commandement et une responsabilité uniques, se sont partagées les territoires et les populations recensées. Ceci permet à chaque intervenant de disposer de son « portefeuille » de personnes à suivre. Des hébergements adaptés sont réservés – ceci étant très contrôlés – aux personnes orientées (ou dirigées) par les équipes CATs.

Le nombre de sans-abri à la rue a diminué des deux tiers à Londres en cinq ans, ce que tous les observateurs reconnaissent.

Réserver pour le nombre de sans-abri à la rue les capacités d'hébergement dit d'urgence ou de stabilisation. CHRS et CADA ne relèvent pas de la même problématique (il s'agit de mal-logement et d'immigration).

Conduire, chaque nuit, en été comme en hiver, toute personne qui dort dehors vers un centre d'hébergement. Il ne s'agit de rien d'une position liberticide, ni d'un rétablissement d'un quelconque délit de vagabondage, il s'agit tout juste d'interdire à quiconque de dormir dehors, c'est-à-dire de risquer ainsi sa vie dehors.

À Paris, confier la responsabilité et les moyens de la prise en charge des SDF, à une seule instance, soit la Préfecture de Police de Paris, soit le Groupement d'intérêt public Samu Social de la Ville de Paris.

Ces propositions n'appellent aucun moyen supplémentaire, mais, une rationalisation/simplification du système de prise en charge et, ensuite, une discussion approfondie et peut-être un texte sur le statut juridique des personnes dormant dans l'espace public, au risque, à toute période de l'année, d'y rencontrer de graves problèmes... ●

1. Délits supprimés du Code pénal en 1994.

2. Notamment pour l'analyse de l'histoire et de l'actualité, cf. Damon, Julien, *La Question SDF*, Paris, PUF, 2002 ; et *Droit social*, n° 3, mars 2008.

3. Cf. Marpsat, Manyse, Firdion, Jean-Marie (dir.), *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, Paris, PUF-INED, 2000.

4. Cette question du logement peut être illustrée par la proportion du parc locatif social en Europe, cartographiée page 24 de ce numéro.

5. Cf. Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) : [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org), et « Mesurer le sans-abrisme en Europe », Conclusions d'études politiques n° 8, Commission européenne, 2007.

6. « Hébergement et distribution de repas chauds. Qui sont les sans-domicile usagers de ces services ? », *Insee Première*, n° 824, 2002.

7. Dumont, Gérard-François, « Le nouveau recensement : une méthode duale et quinquennale », *Population & Avenir*, n° 667, mars-avril 2004.

8. *Insee première*, n° 1118, janvier 2007.

9. Cf. Damon, Julien, « L'urgence sociale » au prisme de sa ligne budgétaire. Autour du « 47.21 », *Revue française des affaires sociales*, 2001.

10. Qui peut être baptisé de « complexe bureaucratique-assistanciel ». Cf. Damon, Juline, *La question SDF*, Paris, PUF, 2002. Cette appellation peut être étendue à toutes les politiques françaises de lutte contre l'exclusion, cf. Damon, Julien, *L'exclusion*, Paris, PUF, 2007, voire, plus largement, à toutes les politiques de l'Etat providence et de la « démocratie providentielle », cf. Dominique Schnapper, *Qu'est-ce que l'intégration ?*, Paris, Gallimard, 2007.

11. Ce chiffre de 3 millions de « mal-logés », dans des situations très variables, est avancé par la Fondation abbé Pierre et corroboré par l'Insee.

12. Comme nous l'avons montré par ailleurs. Cf. *Droit social*, n° 3, mars 2008.

13. Depuis 1984, tous les ans, une circulaire ministérielle vient préciser les conditions de l'intervention « en urgence » en direction des sans-abri. Par exemple, celle du 19 octobre 2007 précise : « Je rappelle que dans le cas où une personne refuse d'être mise à l'abri alors qu'elle semble en danger, il appartient aux agents entrés à son contact d'user, dans un premier temps, de toute leur persuasion et en cas d'échec, de prévenir le SAMU ou, à Paris, la brigade des sapeurs pompiers qui appréciera la nécessité de la faire hospitaliser (avec ou sans consentement). L'obligation d'assistance à personne en danger sera appréciée par les acteurs de terrain en lien avec le médecin régulateur du SAMU. »

14. Sur cette question « éminemment délicate » et cette matière où « le droit multiplie les affirmations contradictoires », cf. Roman, Diane, « A corps défendant ». La protection de l'individu contre lui-même », *Recueil Dalloz*, 2007, p. 1284.

15. Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre, *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Sedes, 2009.

16. Cf. Damon, Julien, « Pour une agence européenne en faveur des sans-abri », *Revue de droit sanitaire et social*, 2007, p. 887.