

Les sans-abri dans l'Union européenne

in Dominique Reynié (dir.), *L'Opinion européenne en 2010*, Paris, Lignes de repères, 2010, pp. 99-109.

Julien Damon

L'année 2010 a été proclamée, par le Parlement européen et par le Conseil, Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »¹. Cette décision 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 relative à la pauvreté et à l'exclusion).

On observe que la question du phénomène des sans-abri – au sujet desquels on relève de considérables variations nationales dans les définitions, les situations et les politiques publiques – est peu à peu intégrée dans/s'impose peu à peu dans 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 (dépourvus de définition communautaire) sont considérés comme l'expression d'une des formes les plus graves de la pauvreté et de l'exclusion sociale. À ce titre, ils font l'objet d'une attention chaque année plus soutenue, de la part des opinions et des autorités même si elle s'exprime via un investissement différent selon les pays.

L'hétérogénéité reste en effet de mise selon les pays. Les écarts sont gigantesques, qu'il s'agisse de l'ampleur des problèmes et des réponses qui leur sont apportées ou des principes

¹. Décision 1098/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010)

motivant l'action – ou l'inaction –, des moyens engagés, des règles juridiques en usage. La comparabilité est limitée. Elle est rendue d'ailleurs toujours davantage de plus en plus compliquée par les élargissements successifs de l'Union européenne et par les questions plus générales d'immigration et de droit d'asile. Pourtant, il est possible de souligner d'abord une augmentation de la préoccupation comme de l'implication de l'Union en la matière 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 États 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 européenne²

Le modèle social européen fait l'objet d'une littérature conséquente. En un mot, l'Europe sociale se cherche. Il s'agit, entre autres choses, de savoir si l'Union européenne est seulement un projet d'accomplissement du marché intérieur impliquant une 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 l'état des débats et des controverses, l'Union et ses membres sont concrètement confrontés à de nouvelles réalités sociales : nouvelles inégalités, diversité croissante des populations, changements familiaux, vieillissement, dépendance, mobilité accrue, exclusion sociale. La majorité de ces aspects relève de la responsabilité des États membres, mais elle concerne l'Union dans son ensemble. C'est bien le cas des sans-abri.

2. 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.

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 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 sans-abri sont partout dans l'Union 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 l'une des plus graves manifestations des phénomènes d'exclusion sociale, intéressant au premier chef les collectivités territoriales, mais également les États. Cette problématique dans laquelle se mêlent 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 en effet été un moteur de l'avènement des politiques sociales et pénales en Occident. 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 États. Aujourd'hui, dans une Union européenne aux frontières ouvertes, la nouvelle échelle de la gestion de la question des sans-abri est indubitablement communautaire³. Ce sont maintenant, à certains égards, plus les villes et l'Union que les régions et les États qui peuvent valablement agir.

Concrètement, les connaissances et les échanges se renforcent actuellement entre les États membres, notamment grâce aux associations de soutien aux sans-abri et aux experts qui font partie 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 comparaison internationale⁴.

Signalons quelques dates récentes qui jalonnent la montée en puissance, politique et technique de la prise en compte du problème 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 à 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 États membres à réaliser un rapport spécifique au cours de l'année.

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

⁴. Créée en 1989 et soutenue par la Commission, la FEANTSA se compose d'une centaine d'organisations basées dans trente pays européens, dont les vingt-sept États membres de l'Union. En particulier, elle a mis en place en 1991 un « observatoire du sans-abrisme » [*Observatoire européen sur le sans-abrisme*] et produit régulièrement des documents qui présentent les résultats d'échanges transnationaux. Ses rapports sont disponibles sur le site www.feantsa.org. Bref, à peu près tout ce qui se sait et se dit sur les sans-abri à l'échelle communautaire est aujourd'hui produit par la FEANTSA].

- 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 soit effectué de manière harmonisée un recensement des sans-abri dans les États membres.

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 États membres du Sud (la Grèce) ou issus de l'ex-bloc soviétique ne proposent – en termes de politique publique – rien ou presque. Des États présentant un haut niveau de protection sociale (Finlande, Suède, Danemark) développent des stratégies très élaborées, comprenant objectifs chiffrés, répertoires locaux et nationaux des services, formation des travailleurs sociaux, communication auprès de la population. Des pays de tradition philosophique plus libérale, mais dont le système d'État 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 variables⁵. Ce ne sont pas forcément celles qui s'imposent. En outre, que tel ou tel élément soit repérable dans un pays ne signifie pas nécessairement que les orientations choisies soient positives. Quoi qu'il en soit, ces éléments peuvent être plus ou moins aisément repérés et permettent de distinguer les pays :

- existence d'un annuaire des services ;

5. On s'inspire ici d'un rapport remis 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, disponible notamment sur www.julien-damon.com/IMG/pdf/RapportJDamonSansAbridansUnion.pdf.

- 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 (à l'échelle locale et/ou régionale) ;
- 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 au moins cinq variables :

- le niveau de décentralisation de la prise en charge des sans-abri ;
- les moyens spécifiquement affectés à cette politique ;
- le niveau de l'offre de services ;
- l'ampleur des controverses nationales au sujet de 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.

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

	Annuaire 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
République 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.

PRÉCAUTION DE LECTURE : ce tableau n'est qu'une tentative originale de présentation de la diversité du niveau d'implication stratégique des États 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 un outil à réviser et à compléter dans le cadre, par exemple, de la future Conférence européenne de consensus sur les sans-abri (2010).

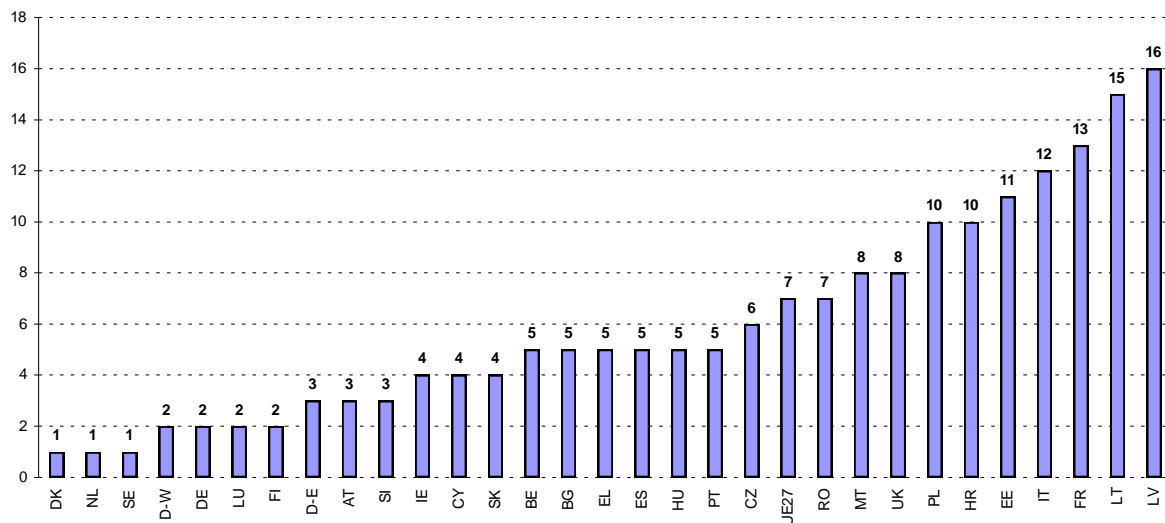
Diversité européenne des opinions, appréciations et explications

En matière d'opinions relatives aux sans-abri (situation des personnes, causes envisagées, risque de connaître soi-même le problème), les écarts sont importants entre les pays. 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 expriment 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

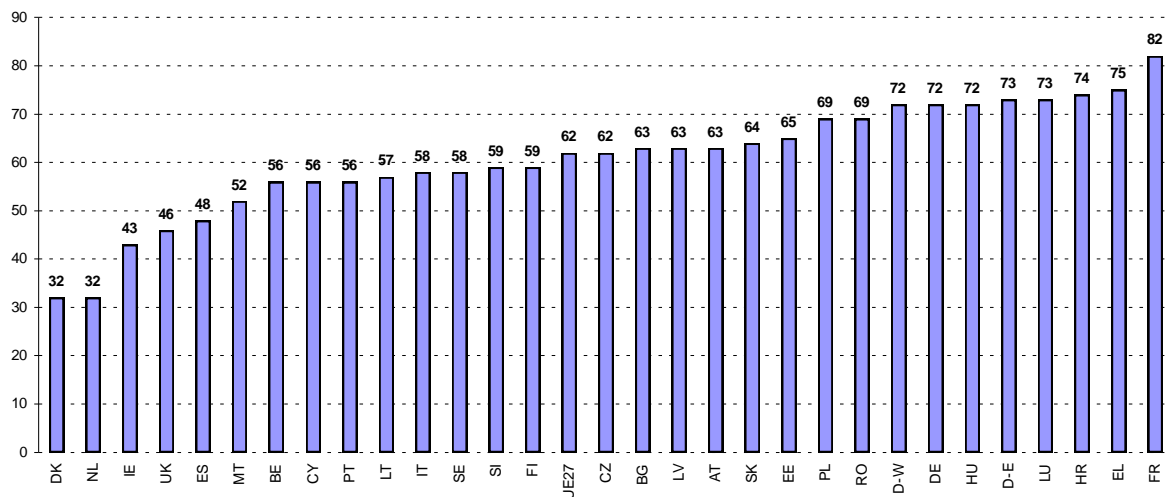
La supputation des causes du sans-abrisme distingue également clairement les pays. Les explications du phénomène sans-abri peuvent être diverses. Elles reposent sur des convictions et des observations personnelles. Interrogés sur les « principales » raisons (contenues dans une liste) qui peuvent conduire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

saissantes. Dans certains pays (Pays-Bas, Suède, Danemark), les divers problèmes d'addiction figurent en bonne place dans ces 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 les problèmes d'accès au 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 (l'addiction à la drogue ou à l'alcool).

FIGURE 2

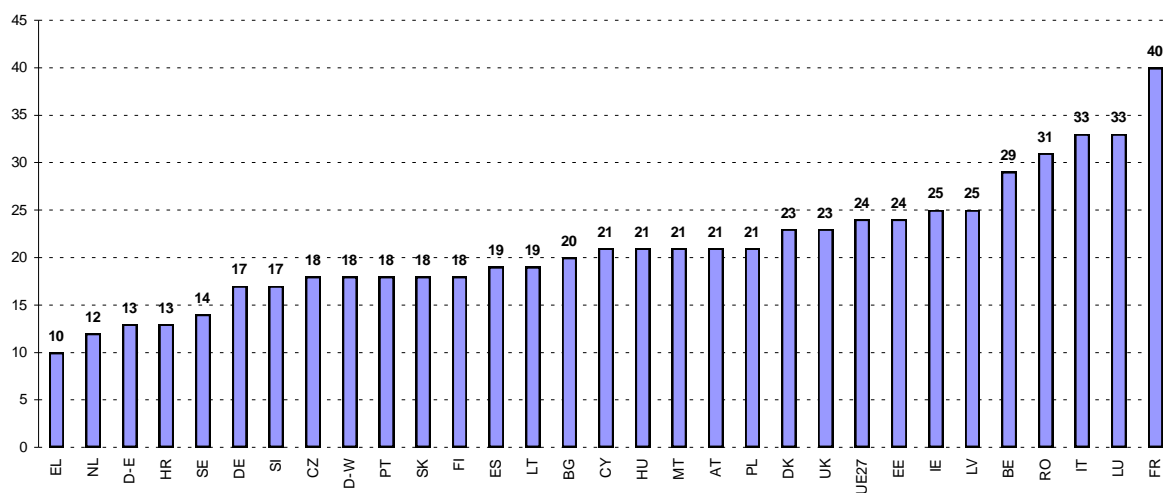
Part de la population considérant que les problèmes d'emploi constituent une des trois principales explications du sans-abrisme



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

FIGURE 3

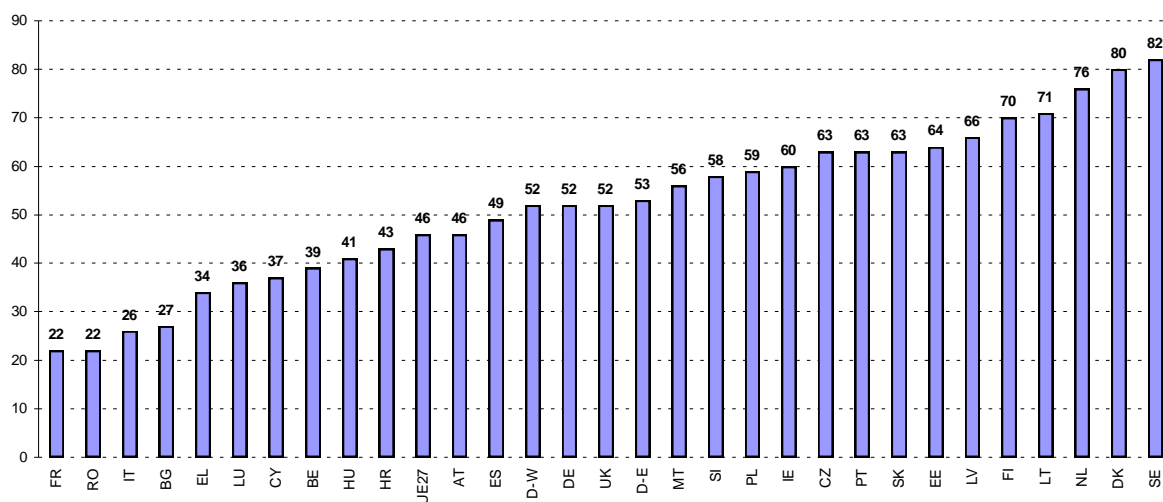
Part de la population considérant que les problèmes de logement constituent une des trois principales explications du sans-abrisme



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 ?⁶

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 qui sont à la rue et/ou dans des 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 logées 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 mises en place 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.

En ce qui concerne les agences communautaires (qui sont des organismes de droit public européen, distincts des institutions communautaires et qui possèdent une personnalité juridique propre), on en compte plus de vingt dans des domaines aussi divers que le contrôle

6. 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, p. 887-895.

des pêches, des produits pharmaceutiques, de l'environnement, de la santé au travail, de la sécurité maritime, du système ferroviaire, ou encore de l'amélioration des conditions de vie et de travail. À la lecture de cette liste de sujets, dont certains sont sociaux, on voit que le sans-abrisme pourrait être un thème éligible à la création 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 être envisagée comme étant isolée du reste du mouvement des politiques publiques car le problème des sans-abri n'est pas un sujet singulier que des dispositifs trop très spécialisés peuvent régler, mais une question sociale – désormais européenne – à comprendre et donc à traiter comme un condensé de toutes les autres.