

## **SDF et DALO : quelques constats sociologiques**

**Julien Damon**

**Professeur associé à Sciences Po (Master Urbanisme)**

[www.julien-damon.com](http://www.julien-damon.com)

in *Cahiers de la fonction publique & de l'administration*, n° 307, 2011, pp. 10-12.

La loi établissant l'opposabilité du droit au logement, comme nombre d'autres dispositions importantes relevant de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, a été légitimée, discutée et montée de manière à bénéficier, théoriquement, aux sans-abri. Le DALO, au-delà des préoccupations de montée en charge et du caractère plus ou moins insuffisant de l'offre de logement, est-il seulement adapté, dans son principe ? Pour y répondre, quelques retours sur des constats sociologiques sont utiles. On s'intéressera ensuite à ce que peut emporter un objectif ambitieux comme celui de « zéro SDF ».

### **Une population mal délimitée, prise en charge entre la potence et la pitié<sup>1</sup>**

L'abréviation SDF (pour « sans domicile fixe »), que l'on retrouve dès le XIXe siècle sur les registres de police, s'est imposée très récemment. Elle rassemble 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).

Longtemps icônes de l'indignité infamante, les vagabonds et les mendiants ont été, pendant des siècles, la figure typique et parfois terrifiante du trouble à l'ordre public. A bien des égards, la prise en compte collective de leur situation – orientée vers la répression – campe à la source du droit pénal et du droit social. Le vagabond traverse ainsi l'histoire de la pénalisation des individus et de la socialisation des risques. Avant de devenir SDF - image emblématique des priorités politiques contemporaines de lutte contre l'exclusion – le vagabond a été décrit comme « clochard » durant les Trente Glorieuses, n'appelant plus qu'une coercition résiduelle.

La montée d'un chômage de masse, l'affirmation de la thématique de l'exclusion sur l'agenda politique et la visibilité croissante de personnes sans-abri errant et/ou dormant dans les rues ont remis d'actualité, les SDF. Face à une progression ressentie du phénomène, les pouvoirs publics ont mis en place et développé un système complexe d'assistance, au coût élevé mais à l'efficacité incertaine.

Après des siècles d'orientations publiques surtout répressives, la grande pauvreté, envisagée à l'aune du vagabondage et de la mendicité, s'est progressivement effacée au cours du XXe siècle en tant que problématique d'ordre public. Depuis la Libération un nouvel environnement juridique s'est affirmé. A côté de la création de la Sécurité sociale, le système d'assistance que l'on aurait voulu faire disparaître avec la généralisation des assurances obligatoires s'est affermi. Le vagabond et le mendiant ont basculé du droit pénal au droit social. Les SDF ne sont plus considérés comme des asociaux ou des malades à réprimer mais comme des citoyens dotés de droits sociaux qu'il faut aider. Depuis 1994 les délits de vagabondage et de mendicité, tombés de fait en désuétude, ont été supprimés du Code pénal tandis qu'était établi, dans une logique de protection de l'enfance, un délit d'incitation des mineurs à la mendicité.

---

<sup>1</sup>. On fait référence à Bronislaw Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen-Age à nos jours*, Paris, Gallimard, 1978.

Alors qu'il semble simple de caractériser une population que tout le monde croise, il est en réalité difficile de la connaître avec précision. Il n'en existe pas de qualification juridique stable. Sous le terme SDF, se condense 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. Certaines personnes sont à la rue depuis des mois et vont le rester encore longtemps. D'autres ne le sont qu'un court moment et ne le seront plus jamais. D'autres encore se retrouvent périodiquement sans logement.

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). Les SDF sont-ils, comme ceci est sempiternellement affirmé, de plus en plus nombreux, de plus en plus jeunes et comptent-ils parmi eux de plus en plus de femmes ? Aucune donnée sérieuse ne permet de vérifier ce qui est souvent admis comme une évidence.

La vie quotidienne des SDF peut s'organiser autour de rythmes relativement précis avec des activités plutôt élaborées. Ils ne sont ni des agents totalement dominés sans marges de manœuvre, ni des acteurs stratégiques ayant une vision claire de leur avenir proche. En se débrouillant avec les gigantesques contraintes qu'ils rencontrent et les quelques opportunités qu'ils peuvent saisir, ils « bricolent » leur existence quotidienne. Même au terme de processus éprouvants de « désocialisation » on ne peut pas parler de mort sociale. Aussi précaire que soit leur vie, les SDF ne vivent pas dans un autre monde, à l'écart de la société sans aucune socialisation.

Du point de vue des préoccupations policières, les SDF et les conséquences visibles de leurs vies quotidiennes se trouvent en bonne place des observations, réflexions et suggestions en matière d'incivilités. C'est par le droit administratif, avec des arrêtés dits « anti mendicité » pris par des municipalités, que de nouvelles dispositions coercitives ont été prises depuis le milieu des années 1990. Très décriées, ces mesures visent à lutter contre les manifestations les plus visibles et les plus embarrassantes des problèmes vécus et des problèmes provoqués par les sans-abri. Plus généralement, ce ne sont pas les SDF qui sont directement visés en tant que population singulière, mais des activités ou situations problématiques comme le fait de dormir dans la rue, de divaguer, de camper, d'exercer une mendicité qualifiée d'agressive, de se livrer en groupe à des libations excessives ou de vivre avec des chiens sans domiciliation. Au total, malgré les grandes évolutions du droit, les SDF et les politiques qui les concernent, oscillent sempiternellement, à travers les siècles mais aussi concrètement au quotidien, entre la répression et la solidarité.

### **Un objectif contesté, mais pourtant sensé : zéro SDF<sup>2</sup>**

La réapparition des SDF en tant que problème public et, singulièrement, en tant que problème social s'est déroulée sur fond de compassion, d'émotion, et de craintes de cette exclusion ou grande exclusion dont il a été tant dit qu'elle pouvait arriver à n'importe qui. Cette dernière

---

<sup>2</sup>. On s'inspire ici d'un essai plus général, que l'on actualise, voir Julien Damon, « Zéro SDF : un objectif souhaitable et atteignable », *Droit social*, n° 3, mars 2008, pp. 349-359.

idée n'est pas fausse, mais elle est incomplète. Car si en effet tout le monde peut devenir un jour sans-abri, ce n'est absolument pas avec la même probabilité<sup>3</sup>...

La compassion, réveillée chaque hiver, a permis la constitution 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 ».

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. Le mot d'ordre a été jugé simpliste, maladroit et, surtout, utopique. L'idée avait pourtant déjà été exprimée en 1997 par Laurent Fabius alors Président de l'Assemblée nationale. Elle s'inspirait également d'une proposition « un toit pour tous » du premier ministre anglais Tony Blair réélu en 2001. Le candidat Nicolas Sarkozy l'a, plus tard, évoqué pendant la campagne présidentielle de 2007.

Cette idée, correspondant au fond à l'objectif général d'éradication de l'exclusion, soutenue par toutes les grandes associations, a été discréditée, notamment par les associations, comme un « slogan provocateur », une « promesse bien imprudente », une « formule démagogique »<sup>4</sup>. 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 pour les finances publiques et pour le débat public de se donner des objectifs quantifiés et, partant, évaluables. C'est la logique même de la réforme des lois de finance, obligeant désormais l'action publique à fonctionner sur une logique objectifs/résultats.

L'objectif « zéro SDF », avec sa dose d'ambiguïté - mais n'est-ce pas là le lot de toute politique publique ? - est plus clair et plus évaluable que le seul affichage de moyens supplémentaires pour l'objectif moralement généreux mais concrètement ténébreux de lutte contre les exclusions. Les associations en particulier, dépendant de plus en plus des fonds publics, ont eu une curieuse réaction quand il ne s'agit plus de gérer mais de régler (ou de tenter de régler) un problème sur lequel elles interviennent.

En fait, pour « traiter » la question SDF, décrite généralement comme si complexe, il faut peut être un peu de simplicité. La simplicité passerait par la distinction de deux problèmes bien différents. Le premier est celui du mal-logement. Le deuxième est celui des personnes visiblement à la rue depuis longtemps. Le premier concerne un nombre très important de ménages dans des situations très différentes (plus de 3 millions de personnes)<sup>5</sup>. Le deuxième ne concerne que quelques milliers de personnes dans les grandes villes. A considérer même que le nombre de personnes différentes qui, sur une année, se trouveraient plusieurs nuits de suite visiblement à la rue dépassait 50 000<sup>6</sup>, il faut avoir à l'esprit que la dépense par individu

<sup>3</sup>. Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion, « Devenir sans-domicile : ni fatalité, ni hasard », *Population et Sociétés*, n° 313, 1996

<sup>4</sup>. Voir tout le débat dans la presse sur ce point début 2002.

<sup>5</sup>. Ce chiffre de plus de 3 millions de « mal-logés », dans des situations très variables, est avancé par la Fondation abbé Pierre et, globalement, corroboré par l'INSEE. Voir « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », *INSEE Première*, n° 1330, janvier 2011

<sup>6</sup>. D'enquêtes en population générale (c'est-à-dire auprès de toutes les personnes vivant en France), il ressort que 2 500 000 personnes ayant en 2006 un logement personnel déclarent en avoir été privées au moins une fois dans le passé : 78 % ont été hébergées par un tiers, 14 % dans un service d'hébergement, 11 % ont dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation.

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 l'affirmation et maintenant par la réalisation du droit au logement ? Rien n'est moins assuré...

L'attente au sujet du droit opposable au logement (DALO) est bien trop grande lorsqu'on s'intéresse aux personnes effectivement à la rue. La mise en place progressive de ce droit vise à ce que personne ne vive dehors. Or les personnes qui vivent dehors sont les plus éloignées du logement et en refusent, très souvent, la perspective immédiate. Par ailleurs, que tout le monde puisse véritablement disposer d'un logement n'empêche en rien que certaines personnes se livrent à des activités (mendicité notamment) les désignant implicitement ou explicitement comme sans-abri.

Il est dès lors possible qu'un droit au logement opposable, avec suffisamment de logements, n'ait en définitive aucun impact sur la visibilité du problème des sans-abri, car ceux qui sont les plus visibles, refusant les logements, seraient toujours à la rue, et il y aurait par ailleurs encore des personnes dans la rue se présentant comme SDF<sup>7</sup>.

Si l'amélioration de la politique du logement a son importance pour les mal-logés elle n'a probablement pas d'impact sur les sans-abri à la rue. Il faut donc envisager d'autres voies et moyens pour atteindre un objectif « zéro SDF ». Et ces voies et moyens tiennent, d'abord, dans la simplification d'un système d'assistance qui s'est chaque année compliqué. Mais c'est une autre histoire<sup>8</sup>.

### **ENCADRÉ – SDF : une hétérogénéité en trois situations**

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 quelques 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 l'année, ou pendant quelques périodes dans l'année, elles se trouvent dans des situations qui peuvent les faire compter comme SDF. A d'autres moments elles échappent à cette caractérisation. Etre SDF est une situation qui peut être transitoire, permanente ou chronique. Cette fluidité de la population SDF constitue un des premiers problèmes pour le chiffrage, et 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 ».

Le graphique 1 propose une représentation simplifiée de ce phénomène. On considère, sur l'axe des abscisses, une durée de un mois. Sur l'axe des ordonnées on considère une échelle, très simple, des trajectoires résidentielles en arrêtant arbitrairement et schématiquement un seuil à partir duquel on sépare les personnes pouvant être comptées comme SDF, des autres. Trois cas sont signalés. Dans le cas A. un individu n'est SDF qu'une fois dans le mois. A la suite de violences conjugales par exemple il est forcé d'aller dans un centre d'hébergement ou de passer une nuit à la rue. Le lendemain, les tensions du ménage s'étant apaisées, il retourne dans son logement. Le cas B. correspond à la trajectoire résidentielle très instable d'un individu qui va, par

---

540 000 personnes (1 % de la population) déclarent avoir connu la rue ou les services d'hébergement. Voir Maryse Marpsat, Gaël de Peretti, « Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie », *INSEE Première*, n°1225, février 2009. La question SDF est loin d'être un seul problème de stock à résorber. C'est principalement un sujet de flux à traiter, à un niveau maintenant européen.

<sup>7</sup>. La démonstration de ce point par l'économiste américain Brendan O'Flaherty, dégagé des contingences et controverses françaises, est éclatante : *Making Room. Economics of Homelessness*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

<sup>8</sup>. Signalons que le nouveau Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale a invité, à l'hiver 2010/2011, la Cour des comptes à se pencher, en termes évaluatifs, sur la politique d'hébergement d'urgence.

exemple, de chambres d'hôtels en foyers d'hébergement en passant par la rue ou par des nuits où il est accueilli chez des parents ou des amis. Dans le cas C. on prend en considération une personne qui dort tous les soirs du mois à la rue ou dans un centre d'hébergement. L'individu A. est bien SDF *stricto sensu* un soir dans le mois, mais il n'est probablement pas repérable comme SDF dans la rue. L'individu B. qu'on peut considérer comme SDF *lato sensu* sur toute la durée du mois, n'est SDF *stricto sensu* que quelques jours dans le mois. Il n'est pas nécessairement repérable, dans la rue ou aux portes de services, comme SDF. L'individu C. peut être considéré comme SDF *stricto sensu*, sans-abri, pendant tout le mois. Il est très vraisemblablement repérable comme étant SDF, même si ce n'est pas toujours certain.

**Graphique 1.** SDF : des situations différentes qui peuvent considérablement varier dans le temps

