

Zéro SDF : un objectif souhaitable et atteignable

par Julien Damon

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

REFERENCE : « Zéro SDF : un objectif souhaitable et atteignable », Droit social, n° 3, 2008, pp. 349-359.

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 social¹. Le vagabond traverse ainsi l'histoire de la pénalisation des individus et de la socialisation des risques. Avant de devenir « SDF » (pour « sans domicile fixe ») - image emblématique des priorités politiques contemporaines de lutte contre l'exclusion – le vagabond a été décrit comme « clochard » durant la période des 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, dans les deux dernières décennies du XXème siècle, les SDF presque oubliés durant les Trente glorieuses. 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.

Cet article, de facture informative et normative, revient sur l'historique récent du phénomène (I.), sa description et sa mesure (II.), le système de prise en charge à l'efficacité limitée (III.), la légitimité et l'opportunité de l'objectif « zéro SDF » (IV.). Il se termine par une série de dix recommandations qui se veulent pragmatiques (V.).

Le lecteur pressé, avant de passer éventuellement aux recommandations, peut avoir à l'esprit les cinq points suivants qui synthétisent les positions de l'auteur :

1. le sujet des SDF est traité de manière démesurément compassionnelle en France. Chaque année, au retour de l'hiver, les pouvoirs publics sont appelé à agir et à augmenter les dépenses relatives à la prise en charge. Or ces dépenses sont particulièrement importantes. Paris est probablement la ville au monde où l'on dépense le plus en faveur des sans-abri ;
2. depuis une trentaine d'années un système sophistiqué et alambiqué s'est étendu, avec des interventions d'opérateurs et de financeurs variés. Tout ce système est en quête de coordination. Or il ne sert à rien de coordonner les intervenants, il faut, notamment à Paris, simplifier l'organisation de la prise en charge, aujourd'hui largement éclatée ;
3. la question des SDF est particulièrement compliquée et rassemble des problèmes différents. Il ne sert cependant à rien de rappeler en permanence la complexité du dossier et l'hétérogénéité des populations ; il faut plus valablement distinguer deux problèmes : celui des mal-logés (3 millions de personnes dans des situations extrêmement variées), celui des SDF à la rue dans les grandes villes (quelques milliers de personnes, très visibles) ;
4. l'échelle française est dépassée. Il ne sert à rien, au sujet des personnes vivant de et dans l'espace public, d'en rester aux sempiternels échanges français sur les échelles territoriales hexagonales pertinentes. Dans un espace européen ouvert, c'est à l'échelle européenne que le problème se joue et doit se traiter ;
5. l'objectif « zéro SDF » est une visée politique judicieuse et sensée, qui peut permettre la réforme d'un système de prise en charge que tout le monde s'accorde à décrire comme essoufflé². Pour parvenir à un tel objectif il faut s'interdire que quiconque puisse dormir la nuit dehors.

¹. P. Robert, *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Droz, 1999.

². Voir, au titre de cet essoufflement, l'ensemble des rapports produits depuis une dizaine d'années et, pour les constats les plus récents, les analyses et conclusions tirées de la « Conférence de consensus » organisée fin 2007 par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS). Rapport disponible sur www.fnars.org.

I.- Du vagabond au SDF, en passant par le clochard

Du Moyen-Age à la période contemporaine toute une panoplie de mesures, oscillant entre la répression et l'assistance, a été éprouvée pour venir à bout des phénomènes de vagabondage, de pauvreté et d'errance, sans jamais y parvenir vraiment. Pendant des siècles, on a surtout tenté d'assimiler pauvreté et délinquance et mis en place des politiques répressives³. Puis la question s'est progressivement effacée au cours du XXème 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 vagabond et le mendiant ont basculé du droit pénal au droit social⁴.

Durant les années de croissance, on s'est peu inquiété, sinon par la voix de l'abbé Pierre à l'hiver 1954, des sans-logis. Le clochard apparaît à la rubrique faits divers de la presse et, figure « pittoresque », fait presque partie du « paysage touristique français ». Ceux qui restent à la rue semblent devoir leur sort davantage à des trajectoires individuelles, à des choix personnels, qu'à un problème social (le chômage, les tensions sur le marché du logement) qui les dépasserait⁵.

Vagabondage et mendicité restent des délits mais l'évolution de la législation privilégie les mesures d'aide et de reclassement. Dans les années trente le vagabondage des mineurs avait déjà été dépénalisé. Dès les années cinquante les délits de vagabondage et de mendicité ont globalement été considérés comme surannés. A partir de ce moment l'autorité judiciaire, en lien avec l'administration sanitaire et sociale, a eu tendance à favoriser l'accès des vagabonds à l'aide sociale, plutôt que l'application des peines⁶. De fait, les délits sombrent progressivement en désuétude, avec une tendance encore plus marquée à partir du début des années soixante-dix, tandis que l'aide sociale à l'hébergement, ouverte à partir de 1974 aux vagabonds « aptes au reclassement »⁷, se renforce.

Le graphique 1 montre de manière on ne peut plus nette la décroissance du nombre de décisions de justice rendues au titre des délits de vagabondage et de mendicité depuis 1940. On remarque que la courbe connaît un infléchissement encore plus radical à partir de la fin des années soixante. Depuis le milieu des années quatre-vingts le nombre annuel de décisions est inférieur à une centaine. Avant que les deux délits ne disparaissent du Code pénal en 1994 ils étaient effectivement tombés en désuétude. Les tribunaux poursuivaient en fait rarement le vagabondage et la mendicité s'ils n'étaient pas associés à d'autres délits ou crimes

³. Pour la richesse des orientations, des innovations, voir trois classiques de cette littérature C. Paultre, De la répression du vagabondage en France sous l'Ancien Régime, Genève, Slatkine-Mégorios Reprints, 1975(1906) ; A. Vexliard, Introduction à la sociologie du vagabondage, Marcel Rivière, 1956 ; B. Geremek, La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen-Age à nos jours, Gallimard, 1978. Pour un survol global, cf. J. Damon, La prise en charge des vagabonds, des mendiants et des clochards : une histoire en mouvement, Revue de droit sanitaire et social, 2007, p. 933.

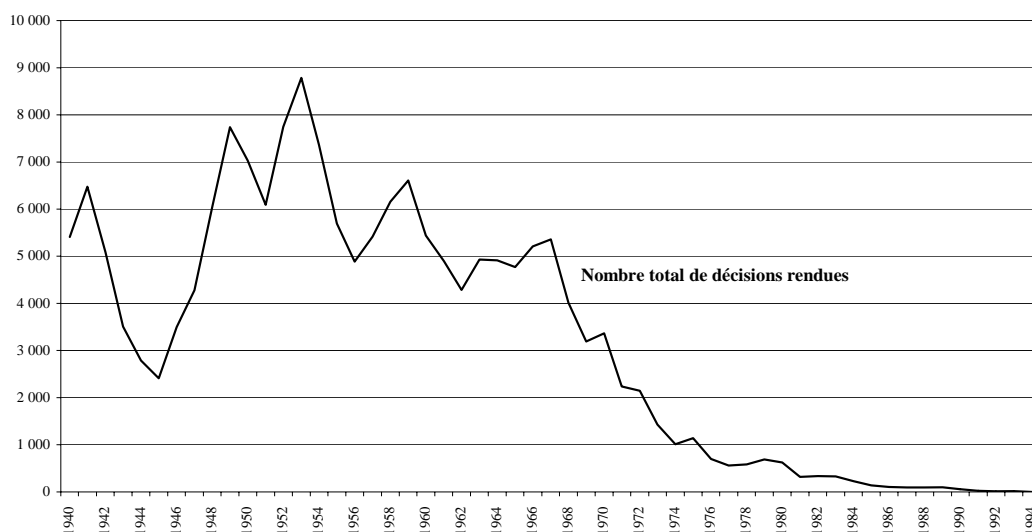
⁴. Voir D. Roman, Le droit public face à la pauvreté, LGDJ, 2002.

⁵. Pour une analyse approfondie voir A. Vexliard, Le Clochard. Etude de psychologie sociale, Desclée de Brouwer, 1957

⁶. Pour l'approche historique, voir J. Sayah, Le vagabondage et la mendicité : un délit périmé, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n° 1, 1997, p. 45, et M.-H. Renaut, Vagabondage et mendicité. Délits périmés, réalité quotidienne, Revue Historique, n° 606, 1998, p. 287. Signalons juste que dès les années cinquante le délit de vagabondage était déjà considéré comme périmé. Voir explicitement C. Salmon-Riccu, Le vagabondage, délit périmé, La vie judiciaire, n° 597, 16 septembre 1957, p. 1.

⁷. R. Vienne, L'admission des vagabonds au bénéfice de l'aide sociale (Décret du 7 janvier 1959), Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 1960, p. 19. Voir également P. Couvrat, Le vagabondage, Revue de droit sanitaire et social, 1967, p. 1..

Graphique 1. Délits de vagabondage et de mendicité (1940-1994)



Source : Ministère de la Justice (*Compte Général de la Justice*, et après 1978 *Annuaire statistique de la Justice*)

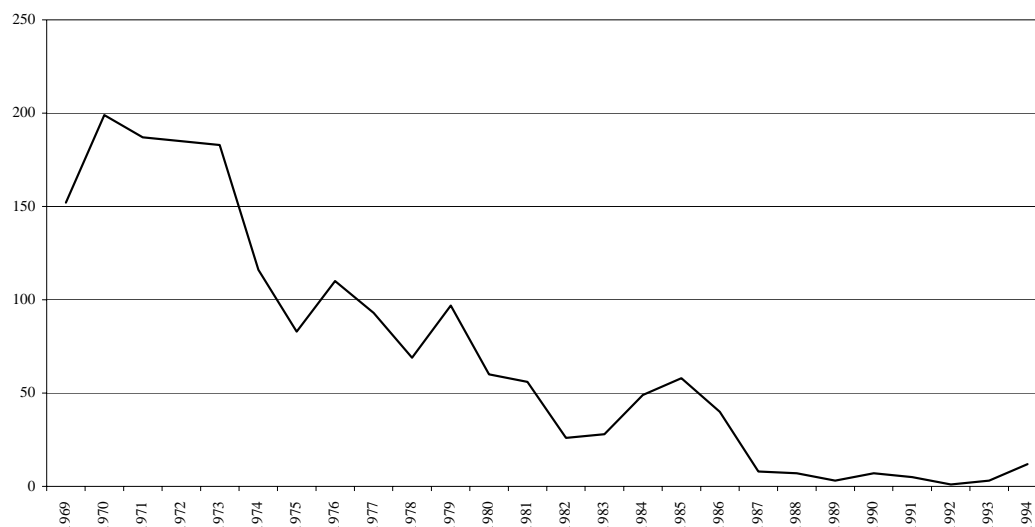
On ne peut qu'être frappé par le fait qu'un sommet est atteint en 1954, année de l'appel de l'abbé Pierre. Un élément d'explication est de considérer qu'une partie de ces décisions étaient rendues afin d'aider les prévenus à passer un moment sous un toit. Sans qu'on puisse disposer de proportions dans les jugements, les témoignages abondent concernant des vagabonds qui se présentaient, notamment l'hiver, pour bénéficier quelques temps d'un logement. Les institutions publiques comme les commissariats et les hôpitaux servaient sporadiquement d'« asiles » pour les « clochards »⁸. On sait que l'hôpital a longtemps servi, principalement, d'hébergement pour les pauvres. Cette fonction était encore repérable durant les Trente Glorieuses même si ceci n'était pas sans gêner les praticiens hospitaliers.

Les délits de vagabondage et de mendicité avaient l'intérêt, paradoxal certainement, de permettre de prendre en charge, sur un mode assistanciel, quelques SDF. Repérées dans la rue en train de grelotter, ces personnes pouvaient être emmenées vers des hébergements, même sans leur consentement. Certains sans-abri faisaient eux-mêmes la demande d'incrimination afin de passer un moment à l'abri.

Autre illustration du déclin des délits de vagabondage et de mendicité, le nombre de personnes incarcérées au titre de ces deux délits s'est, depuis la fin des années soixante, fortement réduit (graphique 2). Quand à la fin du XIX^{ème} siècle c'étaient des milliers de personnes qui étaient ainsi condamnées et emprisonnées, ce ne sont plus que quelques dizaines d'individus à partir du milieu des années soixante-dix.

⁸. A ce sujet, et notamment sur son actualité, voir D. Mayer, *Devoirs de la police à l'égard des sans-abri. (A propos d'une nuit passée au poste de police)* », Recueil Dalloz, 1983, p. 209.

Graphique 2. Nombre de personnes incarcérées au 1^{er} janvier de l'année au titre des délits de vagabondage et de mendicité (1969-1994)



Source : Ministère de la Justice (*Rapports de l'administration pénitentiaire*)

Depuis le début des années quatre-vingts, les SDF ont (re)fait 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. En hiver, il s'agit de tout tenter pour les loger. En été, des arrêtés municipaux anti-mendicité cherchent, dans certaines villes, à les déloger.

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, par une dispersion écologique des sans-abri dans la ville rendue possible par l'ouverture des gares et des différents espaces publics qui leur étaient auparavant interdits. Elle 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. Ils sont devenus la cible de dispositifs spécifiques gérés, en majeure partie, par le secteur associatif et financés, principalement, par l'Etat⁹.

II.- Les SDF : mais de quoi et de qui parle-t-on ?

L'abréviation SDF, que l'on retrouve dès le XIX^e siècle sur les registres de police, s'est imposée très récemment. 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)¹⁰.

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.

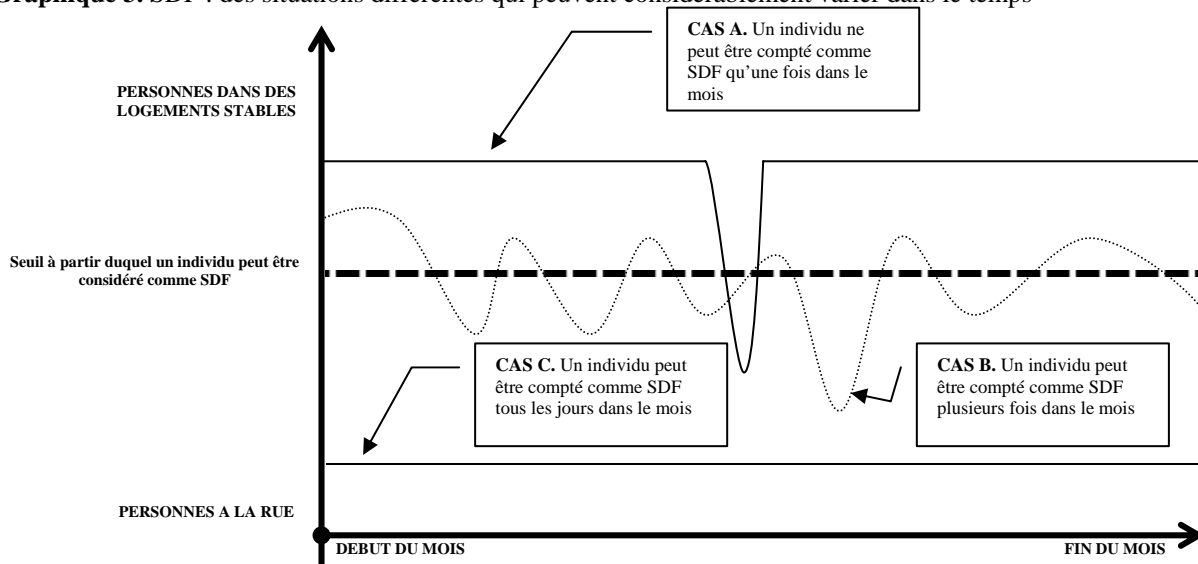
⁹. Pour l'analyse de l'histoire et de l'actualité de la question SDF on se permet de renvoyer à J. Damon, *La Question SDF*, PUF, 2002.

¹⁰. J. Damon, Les « SDF » de qui parle-t-on ? Une étude à partir des dépêches AFP, *Population*, 2002, p. 569.

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 bien entendu 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 3 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 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 3. SDF : des situations différentes qui peuvent considérablement varier dans le temps



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)¹¹. Les SDF sont-ils, comme ceci est sempiternellement affirmé, 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.

Alors que certains décrivent *ad nauseam* leurs difficultés et l'anomie supposée de leur vie quotidienne¹², les SDF, même les plus marginalisés, ne vivent pas dans un monde différent du nôtre. Il existe un continuum de situations entre les personnes à la rue et celles qui séjournent dans des centres d'hébergement ou des habitations de fortune et non une rupture claire entre les bien logés et les autres. Ces conditions se distribuent sur un axe qui va des personnes très mal-logées à celles qui vivent complètement à la rue.

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 existence, les SDF ne vivent pas dans un autre monde, à l'écart de la société sans aucune socialisation.

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 et progression de la précarité notamment. 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. Ceux qui insistent sur les dynamiques structurelles critiquent les observateurs qui se concentrent sur les cas individuels car ils contribueraient à la stigmatisation des SDF en insistant trop sur leur singularité, voire sur leur responsabilité.

Ces dernières années, les connaissances se sont considérablement améliorées. A l'échelle européenne, les associations de soutien aux sans-abri et les experts, qui participent à la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) ont développé, avec le soutien de la Commission, un travail conséquent d'information et de comparaison. Parmi ces productions, on notera le souci de produire des cadres d'analyse partagés, notamment sur le plan des définitions et des statistiques. L'exercice est difficile dans un cadre national. Il l'est encore plus à l'échelle de l'Union. Une typologie européenne de l'exclusion du logement a pu néanmoins être mise en débat et diffusée. Elle permet de classer les personnes sans domicile en fonction de leur situation de vie : 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)¹³.

Combien sont-ils ? Les chiffrages hésitent, selon les sources, entre 100 000 et 800 000 personnes... Ces estimations, très légères (de qui parle-t-on ? dans quel espace ? sur quelle durée ?), amalgament généralement les personnes qui restent sans-abri tout l'année et celles qui se trouvent sans-abri un moment donné. Des techniques élaborées de dénombrement commencent à être appliquées. Ainsi en février 2001 une enquête menée par l'INSEE dans les agglomérations métropolitaines de plus de 20 000 habitants a permis d'y dénombrier près de 86 000 « sans-domicile » (dont 16 000 enfants), dans les rues ou dans les centres d'accueil pour « sans-domicile »¹⁴. Ce nombre, valable sur une période

¹¹. Voir M. Marpsat, J.-M. Firdion (dir.), *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, PUF-INED, 2000.

¹². Voir l'ouvrage à succès de P. Declerck, *Les naufragés. Avec les clochards de Paris*, Plon, 2001

¹³. Pour toutes les informations sur la FEANTSA et ses travaux : www.feantsa.org. Pour une reprise par la Commission de ces travaux, voir *Mesurer le sans-abrisme en Europe, Conclusions d'études politiques n° 8*, Commission européenne, 2007.

¹⁴. C. Brousse, B. de la Rochère, *Hébergement et distribution de repas chauds. Qui sont les sans-domicile usagers de ces services ?*, Insee Première, n° 824, 2002

courte et à une époque précise, 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. Dans cette enquête, qui fait légitimement référence, il apparaît en fait que moins du dixième des « sans-domicile » se trouvent dans des lieux non prévus pour l'habitation. Avec une mesure tout à fait vraisemblable 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.

III.- Un système de prise en charge touffu, confus et coûteux

Depuis une vingtaine d'années, en réponse aux problèmes très visibles des sans-abri, des dispositifs aujourd'hui qualifiés d'urgence sociale ont été créés. La logique de « veille sociale » qui les réunit bénéficie d'un fondement légal depuis la loi contre les exclusions. Souvent présentés comme centrés sur la « grande exclusion », ces services et équipements varient significativement selon les villes et les départements. Constitués d'éléments divers, 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 »¹⁵.

Le dénombrement des capacités d'hébergement comporte des imprécisions. Consciente de ces lacunes, la Cour des comptes recensait 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 ce sont, pour les sans-domicile, une centaine de milliers de places qui sont proposées, avec des modes de gestion et de financement différents et effroyablement compliqués. Chaque hiver voit ressurgir son lot de polémiques sur l'offre réelle et l'inadaptation du système.

Les crédits affectés à l'urgence sociale et à la réinsertion sociale sont en constante augmentation¹⁶. Alors qu'ils ne représentaient strictement rien au milieu des années quatre-vingts, ils pesaient, à la seule charge de l'Etat, 500 millions d'Euros en 2002 ; plus d'un milliard en 2006. Il faut y ajouter les dépenses des collectivités locales, difficilement évaluable, mais représentant certainement un minimum de plusieurs dizaines de millions d'euros. Il faudrait encore y ajouter le montant des prestations sociales dont bénéficient les personnes sans résidence stable¹⁷. Pour les seuls bénéficiaires « sans résidence stable » du RMI, toutes prestations légales confondues (avec les allocations familiales par exemple), c'est une dépense d'environ 400 millions d'euros. On peut raisonnablement considérer que les pouvoirs publics dépensent de deux à trois milliards d'euros spécifiquement pour les SDF. Ceci étant une estimation fragile, mais minimale.

La prise en charge des SDF forme maintenant 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 territoriales¹⁸.

¹⁵. Pour une étude synthétique, voir R. Lafore, La prise en charge des « personnes les plus démunies », Revue de droit sanitaire et social, 2007, p. 979. Voir également le rapport particulier de la Cour des comptes, Les personnes sans-domicile, La Documentation française, 2007.

¹⁶. Sur ce plan budgétaire et financier voir pour un premier décorticage J. Damon, L'« urgence sociale » au prisme de sa ligne budgétaire. Autour du « 47.21 », Revue française des affaires sociales, 2001, p. 13.

¹⁷. Sur le recours et le (faible) non-recours des SDF aux prestations sociales, voir M. Avenel, J. Damon, Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds. Quel recours aux institutions, aux prestations et aux professionnels des secteurs sanitaire et social ?, Etudes et Résultats, n° 277, 2003.

¹⁸. On a proposé de baptiser le système de prise en charge, le « complexe bureaucratique-assistanciel », voir J. Damon, La question SDF, PUF, 2002, cette appellation pouvant être étendue à toutes les politiques de lutte contre l'exclusion, cf. J.

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 différents interlocuteurs. Ils sont - plus ou moins vigoureusement - écartés d'un espace vers un autre, d'une gare à un réseau métropolitain ou d'un jardin public à une place de mairie... Puis, d'une ville à l'autre. Les arrêtés municipaux anti-mendicité, pris par certaines municipalités depuis le début des années quatre-vingt-dix, en sont l'illustration parfaite. Sans efficacité au niveau national, ils ne font que masquer le phénomène, mais constituent pour certains maires, une manière de répondre de façon visible aux attentes de leurs administrés. Le développement de structures d'accueil pour sans-abri est également un élément du ping-pong. Les lieux d'orientation permettent d'orienter vers d'autres lieux d'orientation, et ainsi de suite... Un jeu où l'on se renvoie les personnes, mais également les responsabilités, avec d'un côté l'Etat et de l'autre les collectivités territoriales. Les villes et les départements acceptent d'aider leurs indigents domiciliés, mais renvoient à l'Etat la responsabilité de ceux qui n'ont pas de domicile. Celui-ci demande à son tour l'implication des collectivités locales...

La carrière administrative et sociale des SDF est un parcours qui ressemble à un autre jeu, celui du jeu de l'oie : d'une case départ (absence d'emploi et de toit) à une case arrivée (un toit légal et des revenus stables). Entre les deux, le nombre d'étapes intermédiaires a fortement augmenté au cours du temps. Du Samu Social jusqu'aux HLM en passant par des logements d'insertion, des CHRS ou des asiles de nuit, les cases se multiplient. En théorie, le parcours des SDF est envisagé comme un passage de la rue à des accueils d'urgence, puis à des hébergements et des stages d'insertion, et, en bout de course, à une stabilisation des ressources et du logement. Mais cet enchaînement est loin de toujours fonctionner. Notamment parce que les différents paliers sont saturés. Dans ce jeu de l'oie, on voit plus souvent les personnes passer d'une réponse à une autre réponse, d'une case à une autre, sans que ces passages soient inscrits dans une trajectoire vers la stabilité.

De nombreux SDF arrivent à s'en sortir grâce aux services et prestations en place. Mais certains en viennent à abandonner le jeu. D'autres ne s'y sont jamais engagés. Ils refusent les services proposés. Violences dans les centres, rigidité des règles, contraintes de la vie collective, manque d'informations, humiliation ; leurs justifications sont souvent de bonnes raisons, aisément compréhensibles. En tout état de cause, ces SDF sont généralement les plus visibles dans la rue. « Grands exclus » - comme ils sont parfois appelés - ils constituent la cible prioritaire des dispositifs, mais ils leur échappent. Les pouvoirs publics et les associations ajoutent régulièrement de nouvelles cases au jeu de l'oie pour tenter de les toucher, sans jamais y parvenir totalement. Les dispositifs, les plans, les structures, s'empilent. Pour aller la nuit ou la journée au devant de ceux qui sont à la rue, ce sont aujourd'hui à Paris, plusieurs institutions qui font, à peu près, la même chose. Le groupement d'intérêt public « samu social » dispose d'une flotte conséquente de minibus qui, comme certains bus de la RATP et comme ceux de la Brigade d'Assistance aux Personnes Sans-Abri (BAPSA) de la Préfecture de police de Paris se déplacent pour contacter et, s'ils l'acceptent, emmener des sans-abri vers des centres d'hébergement¹⁹. Au-delà de spécificités techniques, ces trois opérateurs ont exactement la même mission. Leur coexistence, même coordonnée, fait que 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 - les dernières en date étant 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.

Damon, L'exclusion, 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 ?, Gallimard, 2007.

¹⁹. Sur la BAPSA, voir J. Damon, La police des sans-abri. L'équilibre malaisé entre répression et assistance, Informations sociales, n° 92, 2001, p. 126.

IV.- Un objectif sensé : zéro SDF

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 idée n'est pas fautive, 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 probabilité²⁰...

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 »²¹. 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 évaluable. C'est la logique même de la réforme récente des lois de finance, obligeant désormais l'action publique à fonctionner sur une logique objectifs/résultats.

Il est à cet égard bien certain que l'objectif « zéro SDF », avec certainement 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 (3 millions de personnes)²². 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, 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

²⁰ M. Marpsat, J.-M. Firdion, Devenir sans-domicile : ni fatalité, ni hasard, Population et Sociétés, n° 313, 1996

²¹ Voir tout le débat dans la presse sur ce point début 2002.

²² 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.

légitimes. Passent-elles par l'affirmation et maintenant par la réalisation du droit au logement ? Rien n'est moins certain...

L'attente au sujet du droit opposable au logement 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 dehors²³. Or les personnes qui vivent dehors sont les plus éloignées du logement et en refusent 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 SDF²⁴.

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 ». C'est ce qu'ont entrepris les britanniques, en mêlant organisation rationnelle de la prise en charge sociale et une certaine dose de coercition.

Au Royaume-Uni il existe une véritable stratégie de prise en charge sociale des SDF – entendus comme les personnes vivant intégralement et visiblement à la rue et de la rue – qui 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). Alors qu'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'accommoder 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 coercitif il n'est pas de délit de vagabondage ou d'arrêté anti-mendicité, mais une présence permanente dissuasive, tout en étant humaine, à l'égard des personnes qui occupent intempestivement les rues et qui risquent de s'y dégrader tout en dégradant leur environnement²⁵.

Sur le plan social, des équipes mobiles de travailleurs sociaux, les « CATs » pour « *Contact and Assessment Teams* » ont été déployées dans Londres. Ces équipes sont sous un commandement et une responsabilité uniques. Elles se sont partagées les territoires et les populations recensées. Ceci permet à chaque intervenant de disposer de son « portefeuille » de personnes à suivre. Parallèlement, cette fois-ci comme à Paris, des moyens ont été débloqués pour mettre en place des hébergements adaptés. Et ces hébergements sont réservés – ceci étant très contrôlés – aux personnes orientées (ou dirigées) par les équipes CATs.

²³. La loi du 5 mars 2007, qui porte aussi diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, institue le droit opposable au logement. L'objectif principal de ce texte est de garantir le droit à un logement à toute personne qui, résidant en France de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir. Une procédure de recours, ouverte dès le 1^{er} janvier 2008 à des ménages désignés comme prioritaires par des commissions de médiation – au premier rang desquels peuvent légitimement figurer, mais s'ils en font la demande... les sans-abri – sera élargie à partir du 1^{er} janvier 2012 à toutes les personnes remplissant les conditions donnant droit à un logement social mais n'ayant reçu aucune offre après un délai « anormalement long ».

²⁴. La démonstration de ce point par l'économiste B. O'Flaherty est éclatante : *Making Room. Economics of Homelessness*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

²⁵. Pour une évaluation très équilibrée de cette politique, cf. S. Johnsen, S. Fitzpatrick, *The impact of enforcement on street users in England*, Policy Press, 2007.

En mêlant recensement systématique des personnes à la rue, coercition préventive et obligation de résultats, le nombre de sans-abri à la rue a diminué des deux tiers à Londres en cinq ans, ce que tous les observateurs reconnaissent.

Londres n'est pas l'unique exemple. Les Pays-Bas se sont également fixés, en 2006, l'objectif zéro SDF²⁶. Les autorités locales ainsi que le Ministre des finances et le Vice-ministre chargé des affaires sociales ont présenté des programmes visant à ce qu'il n'y ait plus de personnes sans-abri dans les rues. A l'horizon 2010 les quelque 10 000 personnes sans domicile vivant dans ces villes devraient avoir disposé d'un programme personnalisé leur permettant, autant que possible, de percevoir un revenu, d'avoir accès à des soins de santé et à un emploi. Le gouvernement national et les villes financent ce programme qui nécessitera 175 millions d'euros jusqu'en 2009. Les organisations travaillant dans le domaine accueillent favorablement cet engagement. Elles craignent cependant qu'une partie des personnes sans domicile ne puisse bénéficier de ces services. Ces derniers seront fournis aux sans-abri « locaux », alors que ceux provenant d'autres endroits du pays pourraient être « éloignés » de la ville sans avoir accès à l'aide proposée par le programme. Les premiers résultats sont néanmoins tout à fait encourageants, toutes les parties prenantes observant une amélioration de la situation, celle des rues et celle des personnes qui s'y établissaient auparavant.

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 dehors²⁷. 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 décéder 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 danger²⁸, 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.

Au mois de janvier 1997 des maires, en premier lieu celui de Longjumeau, ont considéré qu'en période de grand froid, l'hébergement devait pouvoir être imposé aux sans-abri, parfois contre leur gré. Les arrêtés municipaux pris alors pour contraindre les sans-abri à s'abriter ont provoqué un débat aussi enflammé que celui qui peut entourer en été les arrêtés anti-mendicité²⁹.

La mise en danger personnelle des sans-abri qui dorment à la rue et qui repoussent les offres de prise en charge relève de risques vitaux en hiver quand ils peuvent connaître des hypothermies. Mais il s'agit de risques vitaux toute l'année car c'est de violences multiples dont ils peuvent, en toute saison, être victimes. Une interdiction de dormir à la rue – passant par l'obligation d'accepter d'être mis à l'abri – doit en réalité être mise en œuvre toute l'année.

²⁶. En dehors des frontières européennes, le cas américain (comme souvent) est intéressant. Pouvoirs publics fédéraux et grandes associations se sont accordés sur l'objectif d'éradication du « sans-abrisme ». Voir les analyses et initiatives : www.endhomelessness.org.

²⁷. Dans un communiqué du la FNARS a indiqué que le Premier ministre, à l'occasion d'une réunion de restitution de la Conférence de consensus organisée sur les sans-abri, avait reconnu que le principe selon lequel « *personne ne doit être contraint de dormir dans la rue* » devait être mis en œuvre. Ce principe est d'une ambition plus grande mais plus floue que celui que nous proposons. S'ils ne sont pas contradictoires ils peuvent néanmoins ne pas être entendus et mis en œuvre simultanément. Il peut y avoir du débat...

²⁸. La Ministre Christine Boutin, dans la circulaire dite « hivernale » (car depuis 1984 tous les ans une circulaire vient préciser les conditions de l'intervention « en urgence » en direction des sans-abri) du 19 octobre 2007, écrit « 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. »

²⁹. Les Français se sont déclarés globalement favorables à l'hébergement contraint dans un sondage CSA/La Croix, avec 54 % de pour et 39 % de contre (La Croix, 11/01/97). Quelques jours plus tard la même question a été posée aux « SDF », sondés ainsi pour la deuxième fois depuis 1994. La réponse est presque exactement la même que celle des Français : 55 % pour et 36 % contre.

Certes il y aurait, avec une telle interdiction, une limitation des libertés individuelles, de l'autonomie personnelle et du droit à disposer de soi. Il y a cependant manifestement un petit trouble à l'ordre public avec ces présences dérangeantes (pour tout le monde) et dangereuses (pour ceux qui vivent ces situations). Il y a toute légitimité à intervenir pour protéger les individus, même si parfois contre leur gré³⁰.

Au final, en rationalisant le système de veille sociale, en se centrant précisément sur les sans-abri à la rue (SDF *stricto sensu*), et en établissant l'obligation d'accepter la prise en charge de la part des personnes qui dorment dans la rue, il doit être possible de progresser. Certes on ne résout pas de la sorte, loin de là, le problème du mal-logement, mais on apporte une réponse à sa forme la plus extrême.

En un mot donc, « zéro SDF », n'est pas qu'un slogan. C'est une orientation rationnelle et raisonnable de politique, permettant une réforme et une mise en adéquation des moyens à un objectif précis et possible. Cette orientation est en parfaite adéquation avec certains engagements internationaux français, ne serait-ce que l'objectif européen d'éradication de la pauvreté. Elle est également pleinement congruente avec le récent engagement (octobre 2007) de voir réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans³¹. Naturellement, comme cette visée plus générale de réduction de la pauvreté, la fixation d'un tel horizon appelle des réformes conséquentes, qu'il s'agisse des définitions, des indicateurs et des instruments des politiques.

V.- Zéro SDF : 10 suggestions

Il est fondamental de rappeler que le phénomène SDF, dans son étendue qui comprend le mal-logement, n'est pas un problème isolé que l'on pourrait « traiter » uniquement par des dispositifs ciblés. Les SDF constituent la pointe visible de tendances lourdes plus générales. La question SDF est à la fois un concentré de tous les autres problèmes sociaux (chômage, transformations des inégalités et de la pauvreté, évolutions de la famille, problèmes de marché du logement) et un précipité des difficultés de l'action publique (tant pour ce qui concerne les politiques sociales que les politiques d'urbanisme ou encore d'asile et d'immigration).

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. La politique de prise en charge des errants ne peut plus se comprendre que dans l'espace ouvert européen. Historiquement, le traitement du vagabondage et de la mendicité a été un puissant moteur de l'avènement des politiques sociales et pénales. 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 Etats³². Aujourd'hui, dans une Union européenne aux frontières ouvertes, la nouvelle échelle de la gestion de la question des sans-abri est communautaire.

La question de la coordination européenne des politiques de prise en charge des sans-abri, parallèlement à celles d'asile et d'immigration, devient cruciale pour les villes, bien plus probablement que celle de la coordination régionale. Dit d'une autre manière, la question sans-abri relèverait maintenant plus des échelles locale et européenne, que des échelles régionale et nationale³³.

³⁰. Sur cette question « éminemment délicate » et cette matière où « le droit multiplie les affirmations contradictoires », voir D. Roman, « A corps défendant ». La protection de l'individu contre lui-même, Recueil Dalloz, 2007, p. 1284.

³¹. Pour les « prémices » d'une telle ambition, voir M. Hirsch, L'introuvable politique de lutte contre la pauvreté, Droit social, 2007, p. 131.

³². Voir ici les analyses magistrales de A. de Swaan, Sous l'aile protectrice de l'Etat, PUF, 1995(1998).

³³. En France il est tous les ans répété que c'est à l'échelle des départements, voire des régions que la question doit être abordée. Dans le cas parisien, il est régulièrement fait appel à l'échelle francilienne. Voir, par exemple, le rapport rendu à la Ministre de la cohésion sociale et de la parité dans les suites de la mobilisation des « enfants de Don Quichotte », par A. de Fleurieu et L. Chambaud, L'hébergement des personnes sans abri à Paris et en Ile de France, 2006. (http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp_ref=064000641&brp_file=0000.pdf). Ce défaut de coordination est encore décrié dans le rapport public thématique 2007 de la Cour des Comptes, Les personnes sans

Progressivement les connaissances et les échanges se renforcent entre les Etats-membres. Il peut être suggéré de conforter cette dimension communautaire de l'intervention en faveur des sans-abri par la création d'instruments particuliers, comme une agence européenne en charge du dossier. 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 tourisme³⁴. 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.

L'idée de cette agence se centre 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 d'urgence. Il s'agit des personnes pour lesquelles se pose la question de leur domiciliation et de leur domicile de secours³⁵. Il s'agit ensuite des personnes les plus immédiatement visibles et repérables comme sans-domicile. Enfin, il s'agit des personnes qui vivent, dans toute l'Europe, les problèmes personnels les plus difficiles en termes sociaux. 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 pauvreté³⁶.

Rappeler cette dimension européenne, cette complexité et cette hétérogénéité de la question ne doit pas empêcher l'action. Le refuge dans la complexité justifie parfois l'inaction... On s'autorise donc une série de dix suggestions, propositions, recommandations. Ces dix points ne sont ni de même nature, ni de même portée. Ils constituent cependant, ensemble, les éléments d'une politique de prise en charge réellement nouvelle.

domicile, La Documentation française, 2007. La Cour dresse un bilan des interventions publiques en faveur des personnes sans domicile. Elle souligne que l'Etat pilote de façon trop disparate les différentes actions relevant de sa propre compétence ; celui-ci ne dispose pas d'outils adaptés, notamment en matière de collecte d'informations et de formule de coopération, qui rendraient plus efficace sa collaboration avec les autres acteurs, notamment les collectivités territoriales. La perspective communautaire n'est cependant pas abordée...

³⁴. Au sujet de cette proposition, voir J. Damon, Pour une agence européenne en faveur des sans-abri, *Revue de droit sanitaire et social*, 2007, p. 887.

³⁵. En France, sur cette question cruciale de la domiciliation – illustration d'une des complexités techniques de la question – voir A. Reveillère-Maury, Faut-il instaurer un droit à la domiciliation ?, *Revue de droit sanitaire et social*, 2005, p. 2008, mais aussi, pour une idée l'ampleur de la réflexion doctrinale, D. Renard, Une définition institutionnelle du lien social : la question du domicile de secours, *Revue française de science politique*, 1988, p. 370, J. Sibilleau, Faut-il supprimer le domicile de secours ?, *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 1, n° 4, 1965, p. 289, P. Ligneau, L'absence de domicile de secours depuis les lois sur la décentralisation, *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 21, n° 1, 1985, p. 72, X. Prétot, La libre administration des collectivités territoriales et le contentieux de la détermination du domicile de secours, *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 24, n° 4, 1988, p. 742. Pour une actualité technique, voir A. Réveillère-Maury, Le rôle des notions de domicile de secours, de résidence et de domiciliation dans l'imputation des dépenses d'aide sociale, *Revue de droit sanitaire et social*, 2007, 1066.

³⁶. Relevons d'ailleurs que c'est à l'échelle européenne que l'objectif « zéro SDF » semble maintenant relayé. Ainsi une déclaration écrite, soutenue par différents groupes politiques au sein du Parlement européen, sur l'éradication de l'exclusion liée au logement au sein de l'Union européenne a été enregistrée en décembre 2007 et peut être signée par les députés au Parlement jusque fin mars 2008. « Considérant que le sans-abrisme a été identifié comme une priorité par le Conseil EPSCO en 2005 et qu'il représente une priorité dans le cadre du volet inclusion active de la stratégie européenne de protection sociale et d'inclusion ; considérant que l'accès à un logement approprié est un droit fondamental de la personne humaine et que, pour les personnes souffrant d'extrême pauvreté et d'exclusion, l'accès à un abri est souvent le premier pas vers des solutions de logement appropriées et durables : considérant que, tous les hivers, des gens meurent de froid dans tous les pays de l'UE à cause du manque de logements d'urgence et de services d'assistance pour subvenir à leurs besoins » les députés européens signataires de cette déclaration souhaitent que le Parlement européen « invite le Conseil à prendre un engagement à l'échelle européenne en vue de mettre fin au sans-abrisme de rue d'ici 2015 ». Rappelons qu'une déclaration écrite est un texte succinct sur un sujet tombant dans la sphère d'activités de l'Union européenne. Elle peut être utilisée par les députés européens pour lancer ou relancer un débat. Pour qu'une déclaration écrite soit annoncée par le président du Parlement européen, il faut qu'elle soit signée par au moins la moitié des députés européens dans une période n'excédant pas trois mois. A défaut, elle deviendra caduque. Pour le texte de ce projet de déclaration, cf. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P6-DCL-2007-0111+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>

1. Distinguer le problème du mal-logement de celui du sans-abrisme (si on entend par là celui des sans-abri vivant de la rue et dans la rue depuis longtemps). Pour les politiques publiques 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.
2. Fixer et annoncer l'objectif d'une éradication du sans-abrisme d'ici 2012.
3. Recenser 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.
4. Leur prise en charge doit s'effectuer par un système unique, adapté localement, de recensement et de traitement.
5. Pour ce faire il ne faut plus chercher à vainement coordonner, mais simplifier, radicalement, un système embrouillé.
6. 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 (i.e il s'agit de mal-logement et d'immigration).
7. Conduire, chaque nuit, en été comme en hiver, toute personne qui dort dehors vers un centre d'hébergement. Il ne s'agit en 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.
8. Confier à Paris, la responsabilité et les moyens de la prise en charge des SDF, à une seule instance, qui peut être soit la Préfecture de Police de Paris, soit le Groupement d'intérêt public Samu Social de la Ville de Paris.
9. Créer une agence européenne pour la prise en charge des sans-abri. La Présidence française de l'Union au second semestre 2008 peut être l'occasion d'avancer et faire discuter cette idée. Le principe essentiel de cette agence est double. Tout d'abord il s'agit de mieux structurer à l'échelle européenne l'échange des bonnes pratiques. Mais il s'agit surtout d'organiser le traitement des dossiers des ressortissants d'autres Etats membres qui viennent, pour diverses raisons, dans les systèmes de prise en charge nationaux.
10. Evaluer et publier chaque année les résultats des actions.

Ces dix suggestions sont livrées à la discussion. Elles n'appellent aucun moyen supplémentaire, mais, tout d'abord, 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...