

# Sans-abri, des réponses toujours à inventer

Les sans-abri incarnent la partie émergée de l'iceberg de l'ensemble des problèmes de logement et de pauvreté. Leur hébergement devient une composante centrale de la politique du logement. D'où la nécessité de repenser la mise en œuvre de cette politique.

Ils sont des milliers chaque soir à dormir dehors. Ce sont les sans-abri. La même nuit, ils sont des centaines de milliers à être hébergés. Ce sont tous les autres sans-domicile. Ils se trouvent, qui dans des centres d'hébergement d'urgence, où ils ne pourront pas rester, qui dans des logements dont la location est assurée par des associations, qui dans des hôtels payés par l'État, qui encore dans des centres d'accueil spécialisés pour familles en détresse ou pour demandeurs d'asile.

Les sans-abri sont les plus visibles, au vu et au su de tous les autres habitants et passants, tout au long de la journée et de la nuit. Seuls ou par petits groupes, allongés à même le sol ou abrités sous des tentes, ils sont les plus clairement repérables dans l'espace public. Mais ils ne sont pas les plus nombreux des sans-domicile. Bien loin de là. L'image habituelle fonctionne parfaitement : les sans-abri incarnent la partie émergée de l'iceberg de l'ensemble des problèmes de logement et de pauvreté. En leur direction se déploient, depuis une quarantaine d'années,

des politiques de plus en plus denses, notamment en matière d'hébergement. Pourtant – un simple regard sur les rues des villes françaises le montre – on doit pouvoir faire mieux.

Par **Julien Damon**,  
professeur associé  
à Sciences-Po

## LOGEMENT D'ABORD ? TOUJOURS D'ABORD DE L'HÉBERGEMENT

Alors qu'elles étaient très distinctes, les deux politiques de l'hébergement social et du logement social sont de plus en plus imbriquées. L'hébergement devient même une composante centrale de la politique du logement. Qu'il s'agisse d'offre, de budget et d'intérêt politique, les priorités récentes vont dans ce sens. Ces transformations s'étendent dans un contexte de mise en avant de la stratégie « Logement d'abord ». Celle-ci consiste à ne plus développer des hébergements compliqués ...



*Le sommeil du juste,*  
Paris 9<sup>e</sup>, 2015, collage  
du duo artistique  
Murmure street  
© Monsieur J./flickr, CC BY-ND

--- et coûteux, mais à placer rapidement les sans-abri dans des logements<sup>1</sup>. Or, en France, l'effort va toujours croissant sur les différentes formes d'hébergement.

En termes d'hébergement, l'offre se compose de places dans des centres d'accueil d'urgence, des hôtels, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). S'ajoutent à ces places d'hébergement plus de 230 000 places en logements particuliers, qualifiés d'« accompagnés » ou « adaptés ». Formellement, il peut s'agir de logements classiques, mais disposant d'un statut d'occupation et de financement original, avec accompagnement social de leurs occupants. Toute cette offre est diverse, avec des logements en intermédiation locative, mais aussi avec un ensemble de solutions rassemblées désormais dans l'expression « résidences sociales ». Celles-ci peuvent être des pensions de famille (des résidences à gestion particulière, ouvertes aux personnes en souffrance psychique), des foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou de travailleurs migrants (FTM). À ces hébergements et logements accompagnés pour sans-domicile doivent s'ajouter les places du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA). S'ajoutent de la sorte les places dans les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile (Cada) et les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile. Il ressort de cette effervescence, une offre globale, pour les SDF, qu'ils soient français, demandeurs d'asile, étrangers en situation régulière ou irrégulière, comptant plus de 400 000 places. Si l'on rapporte l'offre d'hébergement (personnes défavorisées, demandeurs d'asile, CHRS, nuits d'hôtels) sur le total des HLM, soit, en 2017, 213 000 places sur 4,2 millions de logements, alors elle correspond à 5 % de l'offre HLM aujourd'hui, contre 1 % en 1981. Si on prend, en plus, tout le logement « accompagné » ou « adapté », avec une offre de plus de 400 000 places, l'hébergement représente un volume correspondant à environ 10 % du parc HLM.

### DES SANS-ABRI TOUJOURS À L'ABANDON

Malgré cette offre et ces efforts, il demeure toujours des gens à la rue, isolément ou en campements. Au printemps 2020, l'épidémie de Covid-19 amena brutalement des décisions à prendre et ramena des discussions fondamentales sur les sans-abri et sur les politiques d'hébergement.

En quelques semaines, malgré les inévitables cafouillages et polémiques, l'action publique s'est engagée avec force, recourant à une très large palette d'acteurs et de mesures. Au total, l'opération « mise à l'abri » a plutôt rencontré le succès, même si nombre de sans-abri sont restés dans les rues. Confinés, en quelque sorte, à l'extérieur, des sans-abri occupaient les rues désertées. Apparues sous un jour particulier, des rues ne semblaient, par endroits, plus peuplées que par des sans-abri. Il peut sembler paradoxal de parler d'abandon, mais c'est bien de résignation, voire de renoncement qu'il s'agit. Paradoxe, car les dépenses publiques n'ont jamais été aussi abondantes et le souci d'aller vers les sans-abri jamais aussi prononcé. Pourtant, il reste toujours des sans-abri, visiblement les plus abîmés parmi les sans-domicile, qui font de la rue leur demeure, de l'espace public leur espace privé, aussi peu intime soit-il.

La période du confinement a montré qu'il était possible d'aller vite pour faire ce que l'on sait faire : abriter ceux qui le souhaitent et le peuvent. La question la plus importante pour l'avenir est de savoir quoi faire pour ceux qui ne souhaitent ni ne peuvent être hébergés. S'il s'agissait seulement d'un problème d'offre,

ce serait simple. En réalité, le sujet majeur, aussi essentiel que malaisé, consiste à agir pour ceux qui ne recourent pas et ne désirent pas recourir à l'offre de prise en charge. C'est en leur direction que des innovations dans les années 1990, comme le Samu social, ont été déployées, justifiées précisément parce que les personnes visées étaient abandonnées. Une trentaine d'années et une crise sanitaire majeure plus tard, on peut raisonnablement soutenir que ces sans-abri, ressemblant à la figure historique du clochard, connaissent une nouvelle forme d'abandon. Répétons-le : jamais il n'a été autant fait pour l'ensemble des sans-domicile, jamais il n'a davantage été tenté, mais toujours demeurent à la rue ceux qui en théorie sont prioritairement ciblés.

### ALORS QUE FAIRE ?

Sans baguette magique, cinq voies pourraient être suivies à l'avenir. En voici les grands énoncés.

1. Traiter la question des sans-papiers. Aujourd'hui, le recours aux hébergements d'urgence (CHU et hôtels) concerne très majoritairement des individus et familles sans-papiers. Donc, traiter la question des sans-domicile – si l'idée est bien de la traiter et non de la gérer « sans faire de vagues » – passe par de la régularisation et par de la reconduite.
2. Appuyer les HLM pour leur investissement dans ce domaine. Les organismes sont de plus en plus impliqués. Dalo<sup>2</sup> oblige. Mais aussi parce que nombre d'entre eux disposent maintenant de filiales spécialisées. Ils comptent ainsi probablement parmi les opérateurs les plus sérieux. La grande question – au cœur des dilemmes de la politique du logement social – demeure de savoir si les HLM doivent prioritairement loger les plus modestes (ce qu'on leur demande toujours davantage) ou les salariés modestes (leur mission originelle).
3. Décentraliser l'accueil des sans-abri. Il n'y a bien qu'en France (par rapport aux autres grands pays européens) que cette gestion est si étatique. Confier aux élus locaux les moyens et les compétences conduit à vraiment identifier, pour tout citoyen, la responsabilité. À défaut, la Ville de Paris (notamment) passe son temps à dire : « C'est pas moi, c'est ma sœur. »
4. Européaniser ces politiques. Dans un espace européen ouvert (ou qui se rouvrira), la question des sans-domicile est une question européenne. C'est au niveau des collectivités locales européennes et de l'Union européenne que des politiques efficaces peuvent se déployer, pas forcément à l'échelle d'un État nation, plutôt dépassé par le sujet.
5. S'interdire qu'une personne puisse dormir dehors. Là réside le thème le plus compliqué, mais il est extrêmement important. On peut avoir les plus beaux dispositifs du monde, si certaines personnes préfèrent (pour de plus ou moins bonnes raisons) rester dehors, alors la politique d'hébergement sera toujours considérée comme un échec. Et les pratiques d'accompagnement buteront sur les refus des individus visés. C'est donc bien sur les sans-abri complètement à la rue qu'il faut mettre l'accent. C'est ce que vise un objectif très sensé comme « zéro SDF ». ■ **Julien Damon**

<sup>1</sup> Cf. *Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne*, rapport de Julien Damon au ministre du Logement, 2009. Ce rapport a été à l'origine de la diffusion de l'idée de « Logement d'abord » en France. [www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000158.pdf](http://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000158.pdf)

<sup>2</sup> Droit au logement opposable.