

Julien Damon
Professeur associé à Sciences Po (master d'urbanisme)

Pour l'eupéanisation de la question des sans-abri

Le collectif « les Morts dans la rue » a assurément raison de revenir sur les politiques de prise en charge des sans-abri. Bien des progrès sont encore possibles et les bonnes volontés semblent présentes pour dépasser des conservatismes et des rentes établies. Plutôt que de nous en tenir au simple cas français, ouvrons-nous à la dimension européenne de ce problème, en montrant d'abord combien la question des sans-abri est aujourd'hui européenne, et en nous permettant ensuite quelques propositions.

Les sans-abri : une question européenne

Le modèle social européen est matière d'une littérature conséquente et importante. En un mot, l'Europe sociale se cherche. Il s'agit, entre autres choses, de savoir si l'Union européenne est simplement un projet d'accomplissement du marché intérieur avec subordination des politiques sociales à cet objectif principal, ou bien s'il est possible de donner plus de consistance aux investissements sociaux, sans passer par l'unique voie de l'organisation du travail et du marché. En tout état des débats, l'Union européenne et ses membres sont bien concrètement confrontés à de nouvelles réalités sociales auxquelles les pays ont à faire face : nouvelles inégalités, diversité croissante des populations, changements familiaux, vieillissement, dépendance, mobilité accrue, exclusion sociale. La majorité de ces points relèvent de la responsabilité des Etats membres, mais concernent l'Union dans son ensemble. C'est bien le cas des sans-abri.

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. Et 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. 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 Etats. Aujourd'hui, dans une Union européenne aux frontières ouvertes, la nouvelle échelle de la gestion de la question des sans-abri est indubitablement communautaire. Ce sont maintenant, à certains égards, plus les villes et l'Union que les régions et les Etats qui peuvent valablement agir. 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 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.

La question des sans-abri, avec une considérable diversité nationale de définitions, de situations et de réponses publiques, prend de fait peu à peu pied sur l'agenda politique européen. Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (MOC), les sans-abri (sans définition communautaire) sont considérés comme comptant parmi les formes les plus graves de pauvreté et d'exclusion sociale. A ce titre ils font l'objet d'une attention chaque année plus soutenue, même si avec un investissement différent selon les pays et très souvent à la marge des préoccupations générales de protection sociale et d'inclusion sociale.

- En 2008, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite en vue de « mettre fin au sans-abrisme » d'ici 2015.
- En 2009, le sans-abrisme et l'exclusion du logement deviennent un des thèmes de travail du Comité de la protection sociale au sein de la Commission, ce qui doit amener chacun des Etats membres à réaliser un rapport spécifique.
- 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 de manière harmonisée soit effectué un recensement des sans-abri dans les Etats membres.

La France, qui est un des pays les plus tolérants et les plus impliqués dans la lutte contre ce phénomène a beaucoup à apprendre des autres Etats membres et a beaucoup à attendre d'une intégration renforcée sur ce dossier.

Recommandations

Dans un rapport rendu au Ministre du logement début avril 2009 je m'autorisais 25 recommandations¹. Elles portent sur deux échelles, la France et l'Union européenne. Elles s'appuient sur une conviction selon laquelle ce ne sont plus les Etats membres qui isolément, en particulier dans l'espace Schengen, peuvent efficacement agir. L'implication accrue de l'échelon communautaire est rendu nécessaire par l'effacement des frontières et par la nécessité de mettre en œuvre les valeurs de l'Union en ce qui concerne notamment des normes minimales de dignité d'accueil.

Ces recommandations, qui ne sont pas instruites dans le détail, sont résolument volontaristes, voire provocantes. Ceci semble nécessaire pour vraiment améliorer la situation des gens et des politiques en France, et dans l'Union. Le changement ne passera pas par le consensus absolu, mais peut-être par des débats sérieux sur des options neuves.

Certaines relèvent d'une logique radicale de refonte (par simplification et établissement d'une stratégie claire) quand d'autres relèvent plus d'une logique de mise à l'étude, de mise en ordre ou d'expérimentation.

Principales recommandations à l'échelle nationale

- Fixer des objectifs quantifiés de réduction et d'extinction du sans-abrisme.
- Rationaliser l'offre sur trois types d'hébergement.

¹. Voir <http://www.julien-damon.com/IMG/pdf/RapportJDamonSansAbridansUnion.pdf>. Michaël Hajdenberg en a déjà rendu compte pour Mediapart...

- Envisager la décentralisation de la politique de prise en charge des sans-abri.
- Accélérer la réforme pour la création d'un système de collecte de données permettant aux services d'agir conjointement efficacement.
- Etablir une autorité unique à Paris.
- Faire systématiquement évaluer les services par les usagers.

Principales recommandations à l'échelle européenne

- Créer une agence européenne.
- Etablir des standards européens minimaux de qualité de service.
- Intégrer une partie spécifique sur les sans-abri dans les rapports nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale.
- Organiser une conférence annuelle des capitales.
- Envisager une conférence des ministres (nationaux et/ou régionaux) en charge du sans-abrisme.

Ces recommandations entrent, me semble-t-il, en résonance avec les constats et propositions du « collectif les morts dans la rue ». Il en est une qui d'ailleurs m'est venue en pensant à son action : rassembler et communiquer le nombre de morts dans la rue dans l'Union une fois l'an. Car le scandale du modèle social européen c'est bien celui de ces milliers de morts dans la plus totale indignité.