

Intervention de Pascal Lévêque sur

LES SANS DOMICILE FIXE

Bonjour,

Merci de votre présence nombreuse dans le cadre de cette semaine de la solidarité. Nous allons échanger sur la problématique en France des sans domicile fixe.

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ... Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, rappelé par le préambule de la constitution de 1958, réaffirme de manière claire une mission essentielle de l'Etat, celle d'assurer à tout être humain des moyens décents d'existence. Cette mission, constitutionnellement reconnue, représente un véritable défi pour les gouvernements successifs, quelle que soit leur couleur politique. Depuis vingt ans, l'exclusion est au cœur des réflexions sur les questions sociales et, au sein de cette question plus particulièrement sur la place des sans domicile fixe.

Le phénomène des sans domicile fixe est assez simple à décrire : il est le fruit d'un processus clairement identifié de lente déchéance, souvent chaotique. Cette trajectoire peut être retournée par des politiques actives en espérant la survenance alors d'une trajectoire ascendante.

1/ - La nature de la problématique des sans domicile fixe

Les sans domicile fixe ne constitue pas une entité aisée à définir et à identifier. La figure emblématique du phénomène de l'exclusion sociale reste les personnes dites sans domicile fixe, les SDF.

Le sigle SDF a succédé au terme « de sans abri » apparu après la Seconde Guerre mondiale et à celui « sans logis » employé par l'abbé Pierre au cours de l'hiver 1954.

Dans son acception commune, la notion de sans domicile fixe renvoie aux personnes privées d'une résidence fixe : elle inclut donc les personnes qui vont d'un hébergement à un autre sans jamais faire l'expérience de la rue. Elle repose moins sur les critères de l'habitat que sur celui de la précarité du statut d'occupation. Une personne contrainte de changer fréquemment de résidence est donc considérée comme sans domicile fixe.

En fait, il s'agit **d'une population particulière hétérogène** regroupant un ensemble de problématiques différentes. Elle comprend des personnes qui se retrouvent dans des conditions très dissemblables, allant de celle vécue par des hommes à la rue depuis des années à celle de femmes qui viennent d'être expulsées de leur logement. Certaines

personnes sont à la rue depuis peu et vont le rester longtemps ; d'autres encore se retrouvent chroniquement dans cette situation.

Les difficultés pour identifier le public regroupé sous le terme de SDF complique la production de chiffres, pourtant nécessaire pour alerter l'opinion publique et les gouvernants. L'Insee estime la population des SDF de l'ordre de 80.000 dont 16.000 enfants (le dernier rapport effectué par un parlementaire le porte à 100.000). Ces chiffres peuvent paraître faibles eu égard par exemple à l'estimation faite par l'association ADT Quart Monde qui estime entre 400.000 et 600.000 personnes rencontrant de très grandes difficultés pour un toit. Enfin, la Fédération Européenne d'associations, travaillant avec les sans abris, estime 900.000 personnes dans cette situation.

Si le nombre total des SDF manque de précisions, la population est relativement mieux connue en caractéristiques : majoritairement, les SDF se situent dans la tranche d'âge qui va de 20 ans à 40 ans. En ce qui concerne la répartition de la population selon le sexe, l'ensemble des travaux observe une relative homogénéité : l'expérience de la rue concerne beaucoup fortement les hommes que les femmes ; la présence des femmes est relativement rare (moins de 15 %).

2/ - Les causes amenant à la situation de SDF

La recherche des facteurs qui conduisent un individu à vivre dans la rue a fait l'objet de multiples analyses.

C'est la présence de facteurs lourds, très pénalisant dans l'existence, qui explique la situation des SDF ; parmi ceux-ci on peut citer les ruptures familiales, la perte du logement ou encore la perte de l'emploi ; bien évidemment, si chaque facteur est à lui seul suffisant pour faire basculer la vie et les conditions matérielles de la survie, le cumul de ces facteurs est très aggravant.

Sur le premier point, celui des **ruptures familiales**, les études montrent que les échecs sentimentaux sont analysés comme des moments de déséquilibres, susceptibles de produire une brisure générale. « *Ma femme et mon petit garçon m'ont quitté, je suis tombé à la rue. Fred* ». C'est au travers d'un démembrement familial « rampant » que se constituent le plus souvent une vie d'errants, des mouvements d'éclipses, de va et vient, d'aller et retour, entre la famille, éventuellement la prison, l'hôpital psychiatrique ... « *J'ai fait de la prison ... J'en suis sorti, mais plus tard, j'ai perdu ma femme ... puis mes parents ... je me suis retrouvé dans la vraie merde. Jojo sur les enfantsdedonquichotte.com.* »

L'absence de logement constitue également un facteur fort d'exclusion. Pour être reconnu et intégré, avoir un emploi ne suffit pas ; il faut apporter la preuve de sa stabilité et de sa fiabilité par l'existence d'un logement personnel. La personne sans logement est socialement disqualifiée. Toutefois, de même que la séparation d'avec la famille d'origine, s'opère au travers d'un long processus de démembrement, la perte du

logement suit pratiquement le même mouvement. Entre le logement personnel et la rue, il existe une succession de situations hybrides dont on ne sort pratiquement jamais.

Les SDF évoluent en permanence entre plusieurs modes d'hébergement : ils sont recueillis par des parents, des amis, trouvent un squat et pourquoi pas un logement personnel, puis cela peut être l'hôpital ou la prison, l'hébergement d'urgence temporaire. Plus que l'absence de logement, c'est peut-être le manque d'intimité qui est le trait commun de toutes ces situations.

Enfin, **les rapports au travail** correspondent aussi à une diversité de situations. « *Je suis SDF de temps en temps. J'avais un très bon poste, mais j'ai eu des dettes, j'ai perdu mon travail, j'ai couché dehors. Lisiane* ».

Certaines personnes ont connu une assez longue période d'intégration dans un univers professionnel et ont subitement perdu leur emploi ; d'autres sont encore salariés ; d'autres sont toujours restés à distance du monde du travail, vivent de petits boulots, mais si ceux-ci viennent à manquer, elles se marginalisent rapidement, particulièrement lorsque se développe une consommation régulière et excessive d'alcool, voire de drogue.

Concrètement, neuf sans domicile fixe usagés des services d'aide sur dix ont eu dans le passé une expérience professionnelle. Trois sans domicile fixe sur dix travaillent, le plus souvent comme employés ou ouvriers.

3/ - Comment aider à recréer une trajectoire ascendante ?

On peut dire que le parcours type de SDF peut être décomposé en trois phases :

- Le premier temps est celui de « **la fragilisation** » : les nouveaux venus sont affaiblis, mais ne portent pas encore les stigmates de la rue, leur apparence physique dissimule leur condition sociale.
- Puis, c'est l'étape de la « **routinisation** » : les SDF n'ont pas de logement personnel depuis longtemps et sont contraints d'organiser leur vie autour des circuits d'assistance, de solidarité familiale et amicale. La dégradation physique et sociale est ici plus visible.
- Enfin, c'est le moment de la « **sédentarisation** » au cours duquel les SDF deviennent « **des habitués de la rue** » toujours présents sur le même territoire, usés et épuisés par les années passées dans la rue.

Ces trois moments ne se succèdent pas toujours de manière linéaire. Certains SDF peuvent connaître ces trois situations alors que d'autres n'en connaîtront peut-être qu'une seule. De même, chacune de ces phases peut être plus ou moins longue selon les individus.

La sortie de la situation de SDF est en réalité conditionnée par **l'adoption d'un autre référentiel** que celui lié au monde de la rue. Pour s'en sortir, le SDF doit « s'affranchir », c'est-à-dire rompre avec un mode de vie et les normes qui lui sont attachés, et adopter de nouvelles valeurs. L'individu doit notamment

devenir responsable de ses actes. Un tel parcours est en partie solitaire et personnel, ce qui conduit à porter un regard critique sur les structures d'insertion qui tentent de promouvoir un savoir-vivre ensemble, quand, justement, « l'affranchissement » est une épreuve individuelle.

Plus précisément, dans les années 80, le chômage était perçu comme la première cause d'exclusion sociale. C'est pourquoi l'ensemble du dispositif de lutte contre l'exclusion visait à réintroduire sur le marché du travail ceux qui en avaient été exclus. C'est ensuite qu'est apparu le dispositif des minima sociaux en offrant une réponse mixte à l'exclusion entre assistance et insertion par le travail avant que ne se mette en place, dorénavant, la Loi relative à la prévention et la lutte contre les exclusions, et enfin, la Loi sur le Droit Opposable au Logement.

3.1. La trajectoire ascendante par le travail

L'insertion par le travail est au cœur des représentations des acteurs du champ politique et administratif, et des dispositifs publics.

Sans qu'il s'agisse de remettre en cause la pertinence pour la très grande majorité des personnes en difficulté de cette démarche qui, de surcroît, correspond de très loin à leur principale attente, cette centralité du travail dans la définition des politiques sociales ne doit pas interdire de mettre en œuvre des solutions différentes pour les personnes très éloignées de l'emploi. L'insertion par l'activité économique est un moyen éprouvé de lutte contre l'exclusion ; pour réinsérer les exclus de la communauté, il faut leur donner une chance de se prendre en charge, de se rendre utile, de retrouver leur dignité par le travail autonome et responsable.

3.2. La trajectoire ascendante par les minima sociaux

Près d'un quart des sans domicile fixe ne perçoivent ni revenus du travail ni prestations sociales. Environ un sur dix n'a aucune ressource, et un sur dix ne vit que de dons monétaires. La première source de revenus des personnes sans domicile fixe reste les prestations sociales dont les minima sociaux. 60 % d'entre eux reçoivent au moins une prestation sociale y compris les allocations chômage, et pour 30 %, elles constituent leur seule ressource. Le RMI, prestation traditionnelle, et la mise en place du RMA constituent la matrice d'une nouvelle forme d'action publique en direction des populations en difficulté.

3.3. La trajectoire ascendante par l'accès au droit et la prévention

Rompant avec les logiques antérieures d'indemnisations, la Loi du 29 juillet 1998 relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions prétend rétablir la cohésion sociale en dotant chacun, et surtout les personnes en difficulté, de moyens aptes à les intégrer dans l'échange collectif et à restaurer leur identité.

La philosophie qui inspire la lutte contre l'exclusion est exprimée clairement dans l'article 1 : « *la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains ... La présente Loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux* ».

La politique mise en œuvre aborde la lutte contre l'exclusion par un versant positif, c'est-à-dire la lutte pour l'accès de tous aux droits de tous. Il s'agit d'universaliser l'accès à certains droits, et surtout, de ne pas créer un droit de seconde zone, ni de faire acte de charité à ceux qui sont en difficulté.

Par droits fondamentaux, on entend d'une part, **l'accès à l'emploi, l'accès à la santé (CMU), l'accès au logement**.

Cette notion d'accès au logement est particulièrement importante car elle concerne les SDF. La Loi a entraîné le renforcement du droit au logement, l'accroissement de l'offre de logements (à voir les effets de la crise sur ce point).

4/- Quelques pistes complémentaires pour le débat face à la problématique d'hébergement d'urgence et la construction de logement

Il s'agit ici de quelques propositions issues de très nombreux rapports sur le sujet ces dernières années - Rapport de la Fondation abbé Pierre, rapport d'Emmaüs, rapport du Secours Populaire français, rapport parlementaire d'Etienne Pinte ...

- En matière d'hébergement et de logement : **la première responsabilité est politique.**
 - ✓ **La responsabilité de l'Etat** : l'Etat détient dans le domaine de l'hébergement et de l'accès au logement un rôle primordial, car permettre à chacun d'avoir un toit est de sa responsabilité. L'Etat doit impulser l'action, coordonner les politiques en ayant une vue d'ensemble, anticiper les besoins, et fournir les moyens juridiques et financiers nécessaires aux associations, aux bailleurs et aux collectivités locales.
 - ✓ **La responsabilité des élus et des collectivités territoriales** : les élus locaux ont une responsabilité très importante en matière de logement et d'hébergement car ils délivrent les permis de construire, élaborent et votent les PLH (Plans Locaux de l'Habitat), et les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme), impulsent ou freinent les projets. Ils sont en première ligne face aux citoyens, inquiets, récalcitrants ou hostiles à l'implantation dans leurs quartiers, dans leurs villes, de centres d'hébergement ou de nouveaux logements sociaux. Là où il y a une volonté politique, une vraie politique du logement peut être engagée. Cela nécessite une mobilisation

constante, un effort d'explication, de pédagogie et d'informations des habitants, une détermination sans faille.

Urbanisme et Construction

Ce sont les communes, qui, par la maîtrise des règles d'urbanisme, détiennent les clés de la construction de logements sociaux. Le développement d'une offre foncière constructive est entre leurs mains. C'est la raison pour laquelle, même si le logement demeure une compétence de l'Etat, l'article 55 de la Loi SRU impose aux communes l'obligation de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux, parmi leurs résidences principales. Huit ans après le vote de cette loi, un certain nombre d'entre-elles, ne respectent toujours pas cette obligation malgré l'existence d'une sanction financière. Il faut donc aller plus loin, mettre en œuvre les pouvoirs de substitution donnés par la loi au Préfet, en cas de carence constatée, voire même accroître ses pouvoirs.

✓ **Accompagner le passage d'une culture de la charité à une culture d'intervention professionnelle**

La vue d'une personne à la rue a, de tout temps, interpellé la société. Selon les époques, la réaction de celle-ci a pu être charitable, laissant des espaces à ces personnes et permettant qu'elles soient secourues, le plus souvent par des associations religieuses ou caritatives. Cette situation a aussi suscité la défiance, allant jusqu'à mettre en œuvre des mesures d'éloignement ou d'emprisonnement des personnes que l'on ne souhaitait voir errer dans la ville. Ces débats reviennent régulièrement dans notre pays, parfois à l'occasion de la promulgation d'arrêtés municipaux contestables ou lors de conditions climatiques extrêmes faisant revenir dans la population le discours compassionnel. Il est temps de passer à une autre culture, dans laquelle les responsabilités sont clairement définies, et notamment celles de l'Etat. Il faut passer vers une culture professionnelle, cela veut dire qu'il convient de dégager des objectifs précis à une réduction du nombre de personnes à la rue, sans domicile, comme a pu le faire la Grande Bretagne. Qu'il faut également mettre en œuvre une politique et en évaluer son efficacité. Qu'il est nécessaire de revoir l'intervention sociale auprès des personnes à la rue, pour définir des cadres d'intervention professionnalisés. Qu'enfin, il faut communiquer auprès de nos concitoyens pour qu'ils comprennent et accompagnent ces actions, et que les initiatives individuelles, guidées par la compassion, entrent dans ces cadres d'intervention.

• **Ne plus condamner à la rue**

✓ **Mieux prévenir les expulsions locatives**

Les dispositifs de prévention sont quasi exclusivement concentrés sur le parc social où des progrès importants ont été accomplis. Dans le parc

privé, en revanche, les procédures de prévention sont insuffisantes, et parfois difficiles à mettre en œuvre du fait de la multiplicité des bailleurs.

✓ **Ne plus suspendre le versement de l'aide personnel au logement (APL) en cas de non-paiement du loyer**

Cette suspension intervient en effet trop tôt ce qui a pour effet de pénaliser tant le propriétaire que le locataire en accélérant la spirale de l'endettement.

✓ **Prévenir la mise à la rue de publics particuliers**

Parmi les personnes actuellement à la rue, ou accueillies dans des structures d'hébergement, certains publics sont surreprésentés. Il s'agit notamment des personnes sortant d'hospitalisation, en hôpital général ou psychiatrique, des jeunes en fin ou en rupture de prise en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ou des personnes sortant de prison.

- Développer les lits halte soins de santé
- Refaire un plan de santé mentale
- Accompagner les sorties de prison :
 - . 85.000 personnes sortent chaque année de prison. Pour 20 % d'entre-elles, le passage en prison est l'événement qui les a fait basculer dans la précarité.

• **Sortir de la rue**

✓ **Améliorer les dispositifs de premier recours**

- Accélérer la constitution d'un socle minimal d'informations communes pour les 115, qui doivent avoir connaissance en temps réel de l'ensemble des places disponibles sur le territoire de référence.
- Etablir un référentiel de l'intervention en maraude. En effet, certaines maraudes sont orientées vers un repérage social, d'autres privilégient un abord sanitaire, voire médical. Le recul sur l'activité de maraudes devrait permettre d'élaborer des bonnes pratiques, en se prononçant sur le type d'interventions à privilégier, et la qualification requise des personnels.

✓ **Moderniser les dispositifs d'hébergement**

- Humaniser les centres d'hébergement
- Mettre en place un programme pluriannuel de rénovation et d'humanisation des centres. L'hébergement des personnes doit pouvoir se faire dans des structures qui permettent un accueil digne et un travail de reconstruction dans des conditions satisfaisantes. En Ile-

de-France, une enquête réalisée en février 2008 montre que 22 % des places d'hébergement d'urgence, et 9,2 % des places en stabilisation, sont en dortoirs (soit des chambres de plus de cinq lits). Au total, sur l'Ile-de-France, ce sont plus de 1.100 places qui sont ainsi en dortoirs.

- Expérimenter et évaluer de nouveaux accueils pour les publics les plus fragiles. Des villages de l'espoir, des péniches accueil, des accueils spécifiques pour des populations particulières, femmes seules, femmes avec enfant(s), jeunes avec animaux, personnes handicapées, personnes particulièrement désocialisées, de toxicomanes ..., ou encore d'expériences de modèles alternatifs de fonctionnement, auto-organisation, communautés de travail ...
- **Augmenter l'offre de logement en particulier de logement social**

Deux régions connaissent une situation particulièrement difficile : l'Ile-de-France et la région Provence-Alpes Côte d'Azur. L'Etat se doit d'être exemplaire par la mobilisation de ses terrains, en faveur de la construction de logements sociaux. Le Plan de Cohésion Sociale, modifié par la Loi DALO fixe un objectif de production de 142.000 logements sociaux par an. Il est souhaitable de maintenir cet objectif au moins pour les cinq ans à venir.
- ✓ **Mieux faire appliquer l'article 55 de la loi SRU**
 - Augmenter les prélèvements financiers versés par les communes qui ne respectent pas les objectifs de l'article 55 de la loi SRU
 - Rendre obligatoire dans les communes en constat de carence au regard de l'article 55 de la loi SRU, la réalisation d'au moins 30 % de logements sociaux dans l'ensemble des programmes de constructions de l'année.
 - Imposer un certain pourcentage de logements sociaux sur tout projet immobilier initié à l'échelle communale. Il s'agirait d'introduire l'obligation pour toutes les communes de prévoir dans toute opération de plus de vingt logements, la réalisation d'au moins 20 % de logements sociaux.

Conclusion

L'existence dans nos sociétés des sans domicile fixe reste un véritable défi national. Malgré les efforts consentis par les Pouvoirs Publics, on ne sent pas une baisse significative du nombre des SDF. Comment continuer une mobilisation de l'opinion publique et du corps social afin de considérer la question des SDF comme enjeu capital. En un mot, de bousculer notre société civile et d'avoir collectivement ce sursaut citoyen.

La politique en matière d'hébergement et d'accès au logement est forcément une politique de long terme. En la matière, l'anticipation est primordiale.

Nous manquons de logements en France. Non seulement, nous ne construisons pas assez de logements en général, mais nous ne construisons pas assez de logements très sociaux, ou de logements adaptés aux populations les plus fragiles. Pour retrouver une situation normée, il faudrait construire sur plusieurs années 500.000 logements par an dont 140.000 logements.

De plus, si nous ne sommes pas en capacité de répondre aux demandes déposées par les personnes jugées prioritaires dans le cadre de la loi DALO, celle-ci va créer une situation explosive.

Pascal Lévêque

Conseiller municipal Saint Germain en Laye