

Préambule

Les « sans domicile fixe » (SDF) et leur prise en charge occupent une place éminente au sein de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le nombre de personnes comptées comme SDF et les politiques mises en place pour atténuer leurs difficultés soulèvent des questions essentielles ayant trait aux dynamiques sociales contemporaines et à l'évolution de l'action publique. L'objectif « zéro SDF » incarne une voie de renouveau pour mieux connaître les situations et accroître l'efficacité publique.

La « question SDF » comme question essentielle

Les SDF sont visibles, aujourd'hui plus qu'hier, sur les bancs et sous les ponts, dans des tentes au sein des friches urbaines ou des parcs et jardins, campant dans les bois à proximité ou au cœur des métropoles, la journée dans les rues, la nuit sur les quais de métro ou au pied des devantures des magasins. Afin de répondre à leurs problèmes, des équipes de bénévoles et de professionnels se mobilisent pour leur fournir des aides d'urgence et les accompagner. Des associations et des services publics, aux budgets importants et aux interrogations grandissantes, gèrent des services d'accueil, des centres d'hébergement, des logements adaptés.

Cet ouvrage propose de faire le point, d'une part, sur les situations des personnes SDF, et, d'autre part, sur les orientations des politiques publiques qui ont pour objet leur prise en charge. L'ensemble, appelé « question SDF », s'inscrit dans les réflexions plus globales ayant trait à la pauvreté et à l'exclusion. Il s'agit de fournir un panorama des connaissances disponibles sur une population qui se trouve à la fois au cœur des interrogations sur les évolutions sociales contemporaines et de celles sur les priorités et l'efficacité des politiques publiques.

Le sujet revêt des dimensions extraordinaires, au sens premier du terme, et morales. Extraordinaires, en ce que des SDF vivent dans des conditions choquantes et effroyables au regard des niveaux de confort atteints dans les pays riches. Morales, en ce que chacun a déjà pu forger ses convictions sur ces situations, rencontrées quotidiennement, et sur les actions qui cherchent à y répondre.

L'observation des cas particuliers et l'évaluation critique des politiques publiques ont des limites qui masquent le caractère fondamental de cette question. Les SDF ne constituent pas une population insolite que des traits distinctifs caractériseraient définitivement. Les personnes dans ces situations, aussi diverses puissent-elles être, subissent les aspects extrêmes de dynamiques générales dites de disqualification, de désaffiliation, de désinsertion, de déclassement.

Elles éprouvent les conditions, parfois épouvantables, de la pauvreté et de l'exclusion.

Mais plus que la description des problèmes à leur paroxysme, l'intérêt de la question SDF tient à ce que qu'elle représente un concentré de tous les problèmes sociaux. Symétriquement, la prise en charge des SDF relève donc d'actions et d'orientations qui concernent tous les échelons et toutes les dimensions de l'action publique. Dans une certaine mesure, le traitement de la question SDF est un abrégé des formes et des difficultés contemporaines des politiques sociales. Celles-ci ont considérablement évolué ces dernières décennies, notamment en se focalisant sur les problématiques de pauvreté et d'exclusion. À ces sujets devenus classiques s'adjoignent des observations et interrogations relatives à ce qu'il est convenu d'appeler la « crise des migrants » depuis les années 2010.

Une histoire et une action publique denses

Longtemps icônes de l'indignité, les vagabonds et les mendiants ont constitué pendant des siècles les figures typiques du trouble à l'ordre public. La prise en compte collective de leur situation – orientée historiquement vers la répression – est décelable très tôt aux racines du droit pénal et du droit social. Le vagabond traverse ainsi l'histoire de la pénalisation des individus et de la socialisation des risques. Avant de devenir SDF et à ce titre cible emblématique des

priorités politiques contemporaines de lutte contre l'exclusion, il a été décrit comme « clochard » durant la période des Trente Glorieuses, n'appelant qu'une coercition résiduelle.

L'émergence d'un chômage de masse, l'affirmation de la thématique de l'exclusion dans l'agenda politique et la visibilité croissante de personnes sans-abri, errant et/ou dormant dans les rues, ont redonné une actualité, dans les deux dernières décennies du xx^e siècle, à cette expression paroxystique du dénuement, les SDF se substituant aux « clochards » presque oubliés durant les Trente Glorieuses. Face à la progression ressentie du phénomène, les pouvoirs publics ont développé un système complexe d'assistance, dont le coût et l'efficacité sont chaque année discutés. Cette politique, sous ses deux volets (prise en charge d'urgence et accompagnement d'insertion), a servi de socle à de nombreuses innovations de portée plus générale : revenu minimum d'insertion (RMI), réformé en revenu de solidarité active (RSA) ; couverture maladie universelle (CMU) ; droit au logement, au contenu précisé dans le droit au logement opposable (Dalo). À l'acronyme SDF s'est ainsi ajouté, en réponse, tout un ensemble de sigles issus des politiques publiques et devenus plus ou moins récurrents dans le débat public.

Zéro SDF : une visée sensée

Or il demeure toujours des SDF dans les rues. Il importe donc de réformer un système de prise en charge que tout le monde s'accorde à décrire comme essoufflé. L'objectif « zéro SDF », énoncé et critiqué en France au tournant du millénaire, peut y contribuer. D'abord, parce qu'il impose de préciser clairement de quoi il est réellement question. Ensuite, parce qu'il invite à évaluer rigoureusement les politiques à l'œuvre. Ambition justifiée et judicieuse, la visée « zéro SDF » suppose une approche renouvelée des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le secteur associatif a d'ailleurs repris ce dessein à son compte pendant la campagne présidentielle de 2017.

La compassion, qui resurgit de manière plus ou moins spectaculaire chaque hiver, a accompagné la constitution d'un système de prise en charge dont l'objectif, pas toujours clairement formulé, est de lutter contre l'exclusion. Une sorte d'obligation, presque éthique, pèse alors sur les moyens que se donne la collectivité. Une autre perspective est de se fixer un objectif de résultat comme « zéro SDF ». Il s'agit avant tout, dans ce cas, d'une visée qui permet d'évaluer, puis de réformer, les politiques en place.