



30 ans d'intervention publique vers les personnes sans abri

Les personnes sans abri, qu'on a appelé au fil du temps vagabonds, indigents, clochards, SDF, ont longtemps fait l'objet d'interventions exclusivement répressives des pouvoirs publics. Ce n'est que très récemment qu'ils ont été perçus comme exclus, et qu'a commencé à se structurer un dispositif public de prise en charge sociale. Longtemps conçu comme une réponse à l'urgence sociale, il tend aujourd'hui à proposer une approche plus globale. La massification et la diversité des personnes sans abri impose aujourd'hui la mise en place d'une véritable politique publique, et pose le problème du partenariat entre les acteurs.

Historique

La prise en charge des personnes sans abri a été traditionnellement en France assurée par des associations. Jusque dans les années 70, il n'existait pratiquement aucune politique spécifique d'assistance des personnes sans abri. L'État et les collectivités locales consacraient des budgets extrêmement réduits, pour ne pas dire négligeables, à l'accueil des indigents sans logement.

Les œuvres privées, généralement confessionnelles, géraient des services d'accueil financés très majoritairement par des dons et des donations, de manière le plus souvent cloisonnée, et avec des pratiques très hétérogènes. La Fnars, créée en 1956 par cinq grandes associations, ouvre les premiers centres d'hébergement qui seront peu à peu financés par les pouvoirs publics.

De la réadaptation à la réinsertion

Ce n'est que depuis le milieu des années soixante-dix que les *centres d'hébergement et de réadaptation sociale* (CHRS), créés initialement pour accueillir les prostituées et les anciens détenus, financés par les pouvoirs publics, se sont ouverts aux sans-abri. On ne parle pas alors de *réinsertion*, mais de *réadaptation*. Il faut réadapter celui qui s'est marginalisé par rapport au modèle admis, en quelque sorte le guérir de sa déviance momentanée. C'est la loi du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions, qui fera des CHRS des *centres d'hébergement et de réinsertion sociale* en substituant le terme de "réinsertion" à celui de "réadaptation".

Les années 80 entérinent la fin d'une illusion : l'accroissement des richesses de la société ne réduit pas la pauvreté. Au contraire, dans une so-

ciété de plus en plus prospère, on ne peut que constater l'accroissement parallèle de la pauvreté et du chômage, le délitement du lien social, le rejet en *périphérie* de la société des groupes les plus fragiles.

La nouvelle pauvreté et "l'urgence sociale"

Des sans abri meurent pendant les hivers rigoureux de 1982 et 1984. La figure du sans domicile fixe s'impose avec l'émergence d'une "nouvelle pauvreté" dénoncée par des personnalités associatives traditionnelles comme l'abbé Pierre et le Père Wresinski, fondateur d'ATD - Quart-monde, mais aussi de nouveaux porte-paroles comme Coluche, fondateur des "Restos du cœur".

Si les lois de décentralisation de 1983 transfèrent aux départements la compétence de droit commun pour l'aide sociale légale (notamment l'aide à l'enfance, qui concerne de nombreuses familles en situation de grande précarité), l'État, garant de la solidarité nationale, reste compétent pour les personnes sans domicile fixe.

Le gouvernement établit alors les premières bases d'un dispositif "d'urgence sociale" dont l'objectif est de répondre sans délai aux situations sociales qui exigent une intervention immédiate. Les plans "*pauvreté précarité*" qui naissent durant l'hiver 1984-1985 s'autonomiseront progressivement en dispositifs d'urgence.

La création du Revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 intervient dans ce contexte et consacre l'idée que la pauvreté est bien un phénomène structurel, et non pas conjoncturel.

La lutte contre les exclusions et la structuration du dispositif

Les années qui suivent l'adoption du RMI sont marquées par une structuration progressive des réponses publiques. Le concept "d'urgence sociale" débouche sur la création du Samu social de Paris en 1993.

Jusqu'au milieu des années 80, le CHRS était le cadre unique de l'hébergement social. Il répondait à la fois à des situations d'urgence et à une mission d'insertion. Sous la pression des besoins, on assiste à une multiplication et une diversification des réponses, permise à la fois par la réactivité des acteurs et l'effort financier de l'Etat. De nombreux dispositifs spécifiques sont ainsi conçus, ou renforcés, pour héberger, nourrir, loger, assister, soigner, "insérer" les personnes à la rue. La création d'équipes mobiles, chargées d'aller au devant des SDF, ou d'accueils de jour proposant divers services en direction des personnes sans abri, l'accroissement du nombre de places dans des centres d'hébergement, la multiplication des associations offrant des prestations variées, se sont additionnés pour former un système d'assistance spécifique pour les personnes sans abri.

Quel pilotage pour quelle politique ?

Le dispositif se structure progressivement :

- ♦ 1994 : mise en place de plans départementaux pour l'insertion,
- ♦ 1997 : création du numéro d'appel 115,
- ♦ 1998 : loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, qui entérine notamment une évolution des missions des CHRS, et instaure un dispositif de veille sociale,
- ♦ 1999 : création de la Couverture maladie universelle (CMU).

L'Etat est alors le seul pilote de la politique de lutte contre les exclusions. Le mouvement de décentralisation, qui successivement transfère au département le RMI en 2003, puis la compétence générale d'aide sociale en 2004, vient inverser cette tendance. On se trouve désormais dans une situation de cogestion publique complexe entre acteurs, encore accentuée par l'implication croissante des grandes communes et des intercommunalités.

Plusieurs rapports ont dénoncé la complexité de la situation, l'absence de pilotage et l'empilement des dispositifs. Il existe aujourd'hui un large consensus sur la nécessité de repenser le partenariat entre les pouvoirs publics et les associations auxquelles a été largement déléguée la mise en œuvre du dispositif de prise en charge des sans abri.

Le cadre légal de cette prise en charge a été encore modifié au début de l'année 2007. Le Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (Parsa), puis la loi sur le droit au logement opposable (Dalo) ouvrent la voie à une restructuration du dispositif d'hébergement et posent le principe de la continuité de la prise en charge des personnes sans abri, toute personne accueillie en urgence devant se voir proposer une solution durable. C'est un premier pas pour sortir de la logique du coup par coup et des plans hivernaux, pour amorcer une politique plus pérenne dont le périmètre, le financement et le pilotage restent cependant incertains.

L'acuité de la crise du logement apparaît comme un déterminant croissant, à la fois du basculement à la rue et de l'engorgement des structures d'hébergement, qui bloque la "chaîne d'insertion". C'est la question de l'autonomie d'une politique en direction des sans abri qui est ainsi de nouveau posée.

Sources bibliographiques

- *Pour un traitement européen de la question des sans-abri*, Julien DAMON, note de veille du centre d'analyse stratégique, 2007.
- *La question SDF, ciblage et bricolages*, Julien DAMON, thèse de doctorat, Université de Paris IV, 2001, p. 61.
- *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Robert CASTEL, Paris, Fayard, 1995.
- *Politiques sociales*, Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, Presses FNSP & Dalloz, 1997.
- *Les gens de rien. Une histoire de la grande pauvreté dans la France du XXe siècle*, A. GUESLIN, Fayard, 2004.
- *Les quarante premières années de la Fnars*, Gabriel HARDY, La gazette du congrès, septembre 2005.
- *L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger*, 10^{ème} rapport du haut comité pour le logement des personnes défavorisées, décembre 2004
- *Rapport public thématique sur les personnes sans domicile*, Cour des Comptes 2006

<http://sans-abri.typepad.fr/>

Contacts :

Sylvaine VILLENEUVE : 01 48 01 82 32 / 06 63 66 11 24 / sylvaine.villeneuve@fnars.org

Valérie FUCHS : 01 43 67 94 38 / 06 62 49 64 85 / vafuchs@wanadoo.fr