

# PRINCIPES GÉNÉRAUX

## Les sources internationales et communautaires

### Droit et politique communautaires

## Les sans-abri en Europe : l'Union contre le sans-abrisme

Julien Damon

Conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale (En3s)

*Les sans-abri et leur prise en charge se trouvent au carrefour de plusieurs problématiques européennes. Il s'agit, évidemment, d'un problème de pauvreté et de dignité. C'est, aussi, une question de coopération des États-membres sur le registre de l'immigration et de l'asile. C'est, encore, un sujet de libre circulation, celle des plus pauvres. Ce phénomène ancien présente des traits sempiternellement renouvelés. Avec l'approfondissement de l'Europe sociale, notamment dans le cadre de la réalisation du socle européen des droits sociaux, il est possible d'envisager une européanisation renforcée des politiques de prise en charge.*

1

**Mots clés** | PAUVRETE - Sans-abri - Union européenne - Socle européen des droits sociaux

Les phénomènes de personnes errant et dormant dans les rues, de tentes isolées, de campements, de bidonvilles, se repèrent à des degrés divers dans les métropoles européennes. Ils se corrént à des sujets hautement politiques : exaspération des riverains, demandes de renforcement des actions de solidarité, sentiment partagé d'un déclasserment. Cette Europe urbaine aux allures de tiers-monde catalyse des interrogations profondes et des réactions ulcérées. L'Union est triplem

en défaut, ici : parce qu'une partie de ces populations, dont les emblématiques Roms, sont européennes, elle est perçue comme une expansion du domaine de la misère ; parce que les bidonvilles de migrants extra-européens renvoient à l'image de frontières passoirs ; et parce que le mythe de l'Europe qui protège est miné par le spectacle de ces espaces urbains en déréliction.

La question des sans-abri, avec une diversité nationale de définitions, de

situations et de réponses publiques, prend, en tout cas, peu à peu pied sur l'agenda politique européen. Les sans-abri, sans définition européenne totalement stabilisée, sont considérés, à juste titre, comme comptant parmi les formes les plus graves de pauvreté et d'exclusion sociale. À 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. À l'échelle européenne, les sans-abri et le sans-abrisme (traduction très usitée de *homelessness*) sont devenus des sujets à la fois de préoccupation et de réalisations<sup>1</sup>.

S'il se présente sous des formes variables dans l'Union, s'il suscite des réactions variées (hostiles ou hospitalières) et si le problème ne semble pas, au premier abord, relever de la compétence européenne, il n'en demeure pas moins que la présence de personnes sans-abri est l'une des plus graves manifestations de l'exclusion que l'Europe prétend combattre. Cette problématique qui mêle insécurité, indigence et mobilité concerne de plus en plus l'Union elle-même, tout comme, plus largement, toutes les problématiques de pauvreté et d'exclusion sociale<sup>2</sup>.

La question des sans-abri était incidemment abordée dans les premiers débats européens au travers de la problématique du logement<sup>3</sup>. Elle est aujourd'hui explicitement présente dans les réflexions, les recommanda-

tions et même les actions européennes. Elle relève des avancées relatives à la dimension sociale de la construction européenne et s'inscrit dans le cadre des initiatives et programmes européens en matière de lutte contre l'exclusion. Des premiers rapports produits par les instances européennes à ce sujet, dans les années 1980 et 1990<sup>4</sup>, aux ambitions affichées début 2021 de donner un contenu concret au socle européen des droits sociaux, les avancées sont notables. Dans l'actualité, la Commission européenne a présenté, le 4 mars 2021, un plan d'action pour la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux. Ce socle a été proclamé en 2017 lors du sommet social de Göteborg. Il s'agit d'un ensemble de vingt principes et droits essentiels articulés autour de trois chapitres : égalité des chances et accès au marché du travail ; conditions de travail équitables ; protection et inclusion sociales. Lors du sommet social de Porto, le 8 mai 2021, les dirigeants européens ont renouvelé leur engagement à en mettre en pratique les principes. Ils ont approuvé le plan d'action présenté en mars par la Commission européenne.

On soulignera ici, avec un détour historique long, combien la question des sans-abri, appréciée à l'aune du traitement du vagabondage, est devenue une problématique à dimension éminemment européenne en raison d'une mobilité facilitée. Dans un espace ouvert, les sans-abri d'origine communautaire ou extracommunautaire peuvent se déplacer d'un pays à l'autre, d'une ville

- (1) Cet article actualise une analyse produite près d'une décennie et demi plus tôt : J. Damon, Pour une agence européenne en faveur des sans-abri, RDSS 2007. 887. Il s'appuie aussi sur une note réalisée pour l'Institut Jacques Delors, « Européaniser la prise en charge des sans-abri » (4 mai 2021), [https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/05/PP266\\_210504\\_Sans-abrisme\\_Damon\\_FR.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/05/PP266_210504_Sans-abrisme_Damon_FR.pdf)
- (2) À ce sujet, v. J. Damon, La pauvreté dans l'Union européenne : définitions, indicateurs, stratégies, RDSS 2020. 1113.
- (3) La problématique du logement a été la première porte d'entrée des expertises sur le thème des sans-abri en Europe : v. B. Edgar, J. Doherty, H. Meert, Access to Housing. Homelessness and Vulnerability in Europe, Policy Press, 2002. Sur la question contemporaine du droit au logement en Europe, de ses évolutions et de son actualité, v. le réseau Housing Rights Watch [www.housingrightswatch.org](http://www.housingrightswatch.org). V. aussi la plateforme dédiée aux innovations sur le logement en Europe : [www.housing-solutions-platform.org](http://www.housing-solutions-platform.org)
- (4) V., en guise de panorama, l'avis du Comité des régions de l'Union européenne sur « La question des sans-abri et du logement », 3 juin 1999 (1999/C 293/07).

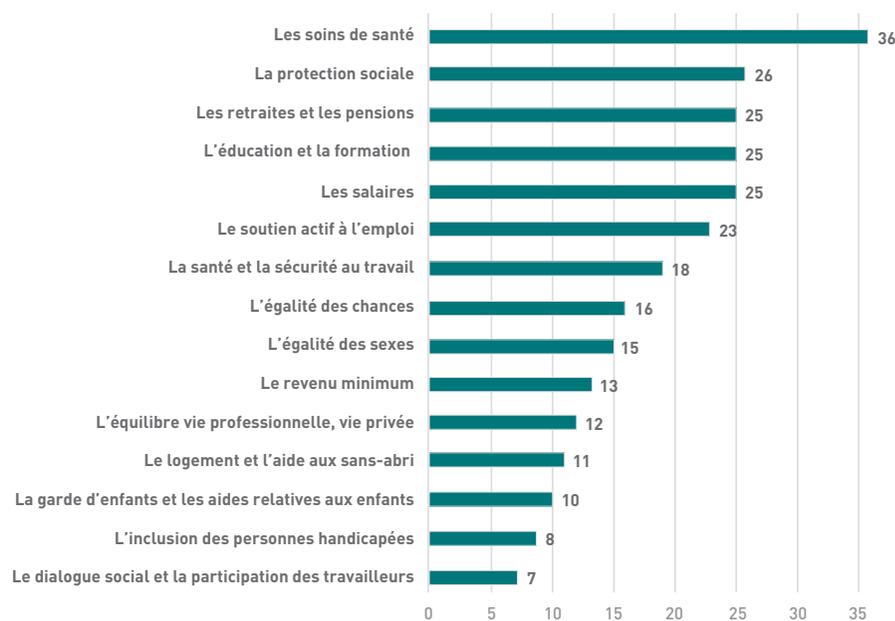
européenne à une autre. On présentera, ensuite, ce qu'il en est de la prise en compte progressive de cette question à l'échelle de l'Union. Au terme

de cette analyse, on soutiendra huit recommandations afin de nourrir les ambitions des politiques européennes en la matière.

#### *Le sans-abrisme parmi les priorités sociales*

Interrogés fin 2020, quant aux sujets les plus importants pour l'avenir de l'Europe, sur le plan social, les répondants dans les vingt-six États-membres mettent en avant la santé, la protection sociale et les salaires. L'assistance aux sans-abri arrive dans le troisième tiers de la liste des sujets prioritaires, se situant tout de même devant l'offre de garde pour les enfants, l'inclusion des personnes handicapées ou le dialogue social. Le sujet ne serait peut-être pas primordial. Il n'a strictement rien de marginal. Avec un score moyen de 11 %, il se trouve à 23 % en Irlande et 20 % en France.

**Graphique 1 | Parmi les sujets suivants quels sont les plus importants pour l'avenir de l'Europe ? (en %)**



Source : Eurobaromètre spécial, n° 509, « social issues », mars 2021

## I - Retour historique sur un sujet maintenant *de facto* européen

Une plongée dans l'histoire permet de souligner la consistance européenne du sujet. L'histoire de la construction

des États nations et de l'Europe passe par celle de la prise en charge, autrefois essentiellement pénale maintenant

essentiellement sociale, des sans-abri. Avec des dénominations qui ont beaucoup évolué, l'histoire longue rencontre l'actualité.

Vagabondage et mendicité font, en Europe, l'objet d'interventions publiques depuis très longtemps<sup>5</sup>. À partir du milieu du XIV<sup>e</sup> siècle, le contrôle de la population errante devient la grande affaire d'ordre public des États monarchiques. Avec le contrôle de ceux qui échappent aux communautés et aux solidarités locales, l'État expérimente incriminations, châtiments et tentatives de réhabilitation, s'affirmant de la sorte contre les pouvoirs locaux. Depuis lors, les possibilités de communication et les vitesses de déplacement ont considérablement augmenté. C'est maintenant à l'échelle européenne que le problème se pose. Pour étayer un tel argument, on s'inspirera de la manière dont le sociologue néerlandais Abram de Swaan, dans la suite des travaux fondateurs de Nibert Elias, analyse l'évolution de la prise en charge des vagabonds et des mendiants, parallèlement à la montée en puissance des États centraux<sup>6</sup>. Théoriquement, le sujet relève de la théorie des jeux et de la faible capacité, sans incitations, à coopérer. On ne règle pas le problème des sans-abri mais on le renvoie ailleurs.

Au Moyen Âge, en Europe, il s'agissait de savoir, pour une paroisse, une petite communauté, si elle allait accueillir ou repousser des indigents qui n'y étaient pas établis. Le problème soulevé par l'accueil de pauvres venus d'ailleurs s'est avéré non pas un sujet de moyens et de finalités mais un problème de coopération, avec un dilemme classique de l'action collective. Si la paroisse se fait accueillante, que vont faire les autres ? Toutes pourraient profiter de l'occasion pour se « débarrasser » de leurs

pauvres. Les communautés n'avaient, en effet, que deux possibilités : accueillir les pauvres qui se présentaient à leurs portes ou les renvoyer. Si une communauté locale, pour des raisons religieuses ou politiques, décidait d'accueillir, elle n'avait aucun moyen de savoir si les autres collectivités allaient faire de même ou si, au contraire, elles allaient profiter de cette offre d'accueil ailleurs pour se décharger de leurs propres pauvres et renvoyer tous les errants. L'équilibre et la coordination du système de secours aux indigents et/ou de coercition des vagabonds, organisé au niveau local, étaient recherchés au niveau régional. Mais rien ne pouvait contraindre une autorité locale à agir dans un sens ou un autre.

D'où la nécessité de faire émerger des autorités régionales en charge du traitement, surtout répressif, du vagabondage, en obligeant les communautés locales à la coopération. Les moyens de communication et de déplacement se développant, ces autorités régionales ont connu le même dilemme, à une échelle donc plus large. Il a fallu que s'affirment les États-nations afin de tenter de réduire le jeu coopératif instable des régions. Avec le développement des villes et de leurs interdépendances, l'État, partout en Europe, est ainsi intervenu pour qu'un équilibre régional des secours s'ajoute aux systèmes charitables locaux devenus insuffisants. La plupart du temps, il s'agissait de chercher à faire travailler les pauvres au sein d'hospices à très stricte discipline. En France, l'initiative de Louis XIV, rapportée de façon discutée par Michel Foucault sous ce nom de « grand renfermement »<sup>7</sup>, crée l'hôpital général, à Paris d'abord, dans les provinces ensuite. Des bâtiments, les hôpitaux généraux, étaient édifiés ou transformés pour y enfermer les pauvres afin de mettre fin au vagabondage.

(5) V. l'ouvrage classique de B. Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Gallimard, 1978.

(6) A. de Swaan, *In Care of the State*, Oxford University Press, 1988.

(7) V. l'ouvrage classique de M. Foucault, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, 1972

Par la suite, les vagabonds et autres indigents sans résidence stable ont glissé du droit pénal au droit social<sup>(8)</sup>. Les hôpitaux généraux ont changé de destination. Mais l'intervention de l'État, dans toute l'Europe, ne visant plus seulement la lutte contre la criminalité mais aussi la lutte contre la pauvreté, a continué son affirmation. La participation de l'État dans la lutte contre le vagabondage et dans l'aide aux pauvres n'a ainsi cessé de croître. L'autonomie communale s'est effacée devant l'émergence d'un État central de plus en plus puissant pour gouverner les communautés de son territoire.

Leçon générale de l'histoire : des communautés autonomes se révèlent incapables d'action collective pour gérer le vagabondage sans autorité centrale régulatrice. Les interventions de l'État ont pour objet, dans ce cadre, d'organiser la surveillance des déplacements et la coopération entre les villes. Mais ces interventions sont dépassées dans un cadre international plus ouvert.

Passée du local paroissial au national étatique, la gestion de la question des vagabonds, rebaptisés « sans-abri », a muté avec l'ouverture et l'élargissement progressifs des frontières européennes. Désormais, les sans-domicile, que nulle part on n'appelle plus « vagabonds », peuvent, plus ou moins aisément, aller d'un pays à l'autre, en fonction de préférences personnelles, du niveau d'offre collective d'un territoire, de l'accent mis sur la répression ou l'accueil par les municipalités.

Depuis quelques décennies, alors d'ailleurs que les délits de vagabondage et de mendicité ont quitté les différents codes pénaux européens, le problème

du traitement du vagabondage s'est ainsi étendu à une échelle plus large. Du local au régional puis au national, le sujet s'aborde aujourd'hui pleinement à l'échelle globale. Partout, les sans-abri ne sont plus uniquement des nationaux. Souvent, les nationaux sont minoritaires dans les centres d'hébergement. L'éclatement du bloc soviétique et la crise yougoslave ont poussé à des migrations au sein de l'Europe, comme, plus récemment, les crises afghane, libyenne, syrienne, irakienne, ou érythréenne. De fait, la question des sans-abri est de plus en plus reliée à celle des migrations internationales et de l'asile. On peut parler, à certains égards, de « migrantisiation » du sans-abrisme<sup>(9)</sup>.

L'extension du périmètre de la problématique classique du vagabondage illustre aussi ce qu'est la mondialisation. Non pas celle de la mobilité des cadres supérieurs mais celle par le bas. Et les nations sont engagées dans un jeu coopératif instable, entre les États membres de l'Union européenne et ceux qui se trouvent de l'autre côté de la Méditerranée ou à l'Est de leurs frontières, entre la France et certains États-membres en ce qui concerne une partie des habitants des bidonvilles qui sont des ressortissants européens, entre les villes portuaires qui se renvoient les navires chargés de prétendants potentiels à l'asile.

Aujourd'hui, dans une Union aux frontières intérieures globalement d'ordinaire ouvertes, la nouvelle échelle de la gestion de la question des sans-abri et autres indigents sans ressources est européenne. Ce sont maintenant, à certains égards, plus les villes et l'Union que les régions et les États qui sauraient valablement agir.

(8) Pour une perspective française, v. D. Roman, *Le droit public face à la pauvreté*, LGDJ, 2002.

(9) V., à cet égard, le rapport *Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. The Humanitarian Crisis and the Homelessness Sector in Europe*, FEANTSA, 2017 : [www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies\\_06\\_web1893761109777125727.pdf](http://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_06_web1893761109777125727.pdf). V. le rapport de la Commission européenne, *Study on Mobility, Migration and Destitution in the European Union*, 2014. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12884&langId=en> ; sur les liens, plus anciens, entre « sans-abrisme » et immigration, v. J. Doherty, B. Edgar, H. Meert, *Immigration And Homelessness In Europe*, Policy Press, 2005.

L'alternative, dans un espace Schengen ouvert, est simple, sur le papier. Il faudrait fermer les frontières pour tenter de traiter nationalement le vagabondage. Ou bien, constatant en l'espèce l'épuisement et le

dépassement de l'État-nation, il faudrait totalement européeniser le traitement, sécuritaire et social, de la question. Bien entendu, l'analyse des perspectives commande plus de nuances.

*L'opinion européenne sur le sans-abrisme*

Il n'existe pas de source de données récentes sur l'opinion des Européens à l'égard des sans-abri. Une enquête Eurobaromètre de 2007 (Eurobaromètre spécial, n° 279, « Poverty and Exclusion ») permettait de repérer qu'en matière d'opinions relatives aux sans-abri (situation des personnes, causes envisagées, risque de connaître soi-même le problème), les écarts étaient alors importants entre les pays. Les résultats singularisaient très nettement la France comme l'un des pays parmi les plus tolérants et les plus innovants sur ces questions.

Plus récemment, un consortium HOME\_EU d'experts et praticiens a fait réaliser un sondage, en 2017, dans quelques pays européens. Il en ressort une image moins hétérogène, avec des répondants indiquant avoir majoritairement une attitude compréhensive à l'endroit des sans-abri. Partout dans ces pays, plus des deux tiers des personnes interrogées estiment que le gouvernement doit faire davantage.

En un mot, les opinions européennes, au moins dans les pays où les sondages ont été effectués, semblent toujours contrastées, mais plus convergentes.

**Quelques opinions et attitudes à l'égard du sans-abrisme, en 2017 (en %)**

	Espagne	France	Irlande	Italie	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Suède
Déclare faire du bénévolat pour les sans-abri	11	7	16	13	5	9	23	19
Estime que le gouvernement ne dépense pas assez pour les sans-abri	88	70	79	80	71	69	85	64
Accepterait de payer davantage d'impôts pour réduire le sans-abrisme	32	33	45	21	18	22	36	41

Source : « European public perceptions of homelessness: A knowledge, attitudes and practices survey » <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0221896>

## II - Un sujet présent et mieux connu sur l'agenda européen

La question des sans-abri apparaît, selon les pays, régulièrement ou ponctuellement, sur les agendas locaux et nationaux. Elle a progressivement accédé à l'agenda européen. De façon récurrente, mais en réalité de plus en plus présente, elle fait l'objet de déclarations, recommandations et communications. Dans les textes européens traitant d'Europe sociale, et plus précisément d'inclusion, la mention du sans-abrisme, sans être devenue systématique, est maintenant classique.

Depuis les années 1970, les institutions européennes se préoccupent de pauvreté et d'exclusion. Alors que la « nouvelle pauvreté » est repérée un peu partout comme une conséquence de la crise économique, la Commission lance à partir de 1975 un ambitieux programme, soutenant des projets pilotes pour améliorer les connaissances et développer des méthodes nouvelles de lutte contre la pauvreté et la précarité. C'est d'abord en termes de connaissance, de mise en commun des pratiques et de soutien aux innovations que l'Union intervient. À l'origine, qu'il s'agisse du logement, du marché du travail, de la protection sociale, l'Union n'a ni compétence, ni volonté d'harmonisation. Toutefois, dans certains domaines tels que les aides de l'État, les marchés publics ou encore la lutte contre les discriminations, les actions de l'Union ont un impact de plus en plus net sur les politiques et les structures de lutte contre l'exclusion liée au logement. Par ailleurs, dans tout le domaine de l'inclusion sociale<sup>10</sup> qui va s'étendre dans les années 1990 et 2000, le système d'expertise partagée prend de plus en plus d'importance. Il va abor-

der, indirectement souvent, frontalement parfois, le traitement national des sans-abri. Ces derniers incarnent, à l'extrême, les problèmes de cohésion sociale que cherchent, entre autres, à réduire les stratégies européennes successives.

La décennie 2000 sera riche d'initiatives et d'annonces. Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 invite les États membres et la Commission européenne à prendre des dispositions ayant un impact décisif sur l'élimination de la pauvreté à l'horizon 2010. Les États membres coordonnent leurs politiques visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale sur la base d'un processus d'échanges et d'apprentissage mutuels, connu sous le nom de « Méthode ouverte de coordination » (MOC). C'est dans ce cadre européen, en particulier dans tout son prolongement visant le soutien aux politiques d'inclusion sociale, que la question des sans-abri est abordée. La stratégie européenne pour l'inclusion sociale mentionne les sans-abri sur les deux registres de la prévention de l'exclusion et de la nécessité de protéger les éléments les plus vulnérables au sein de nos sociétés. Les efforts communautaires vont dans le sens d'une amélioration de la connaissance, préalable indispensable à toute évaluation de dispositifs et à tout soutien de bonnes pratiques.

Afin de qualifier et de quantifier le phénomène des sans-abri et de privation de logement dans le contexte européen, les instances d'expertise ont été sollicitées. Eurostat a mis en évidence les obstacles aux comparaisons européennes, en examinant la diversité des

(10) Sur l'inclusion sociale, v. E. Marlier, A. B. Atkinson, B. Cantillon, B. Nolan, *The EU and Social Inclusion. Facing the Challenges*, Bristol, Policy Press, 2006.

définitions des personnes sans-abri et en analysant les systèmes de collecte de données<sup>11</sup>. Cet état des lieux établi par Eurostat a fait ressortir l'hétérogénéité des définitions des personnes « sans domicile » ou « sans-abri ». La direction générale Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances de la Commission européenne a commandé et diffusé une étude approfondie sur les modalités possibles de standardisation des définitions et des modalités d'enquête<sup>12</sup>.

Au-delà des seules avancées de l'expertise, la dimension politique prend de l'envergure. En avril 2008, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite en vue de « mettre fin au sans-abrisme de rue » d'ici 2015<sup>13</sup>. Ce texte invite le Conseil de l'UE « à prendre un engagement à l'échelle de l'Union en vue de mettre fin à la situation des sans-abri dans la rue d'ici 2015 ». Cette ambition du Parlement sera réitérée par une autre déclaration datée du 16 décembre 2010<sup>14</sup>, quand, la même année (Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion), la problématique des sans-abri fait l'objet, sous présidence belge du Conseil, d'une Conférence de consensus<sup>15</sup>.

Dix ans plus tard, le 24 novembre 2020, une résolution du Parlement, adoptée à très large majorité, porte « sur la réduction du taux de sans-abrisme dans l'Union européenne »<sup>16</sup>. Le Parlement exprime « sa plus vive préoccupation face à la situation de plus de 4 millions de citoyens européens sans abri

étant donné que la crise sanitaire et économique actuelle met davantage de personnes à l'écart du marché du travail et rend davantage de personnes dépendantes de la protection sociale ». Il invite l'Union et ses États membres « à mettre un terme au sans-abrisme dans l'Union d'ici à 2030 et à en faire un objectif au niveau de l'Union ».

Nombre de villes européennes prennent, par ailleurs, des initiatives et font des appels dans le sens d'un volontarisme accru au sujet du sans-abrisme. En avril 2021, quelque 70 maires de capitales et villes européennes (dont Lisbonne, Budapest, Athènes, Zagreb, Ljubljana, Talin, Bratislava, Dublin)<sup>17</sup> ont signé, avec une centaine d'eurodéputés, une lettre ouverte pour mettre fin au sans-abrisme dans l'Union d'ici 2030.

Ainsi, depuis environ deux décennies, le sujet des sans-abri s'ancre dans les débats autour des objectifs et des instruments européens. L'idée d'une stratégie européenne dédiée se déploie. Elle s'appuie sur des efforts entrepris pour mieux saisir la situation. En la matière, les progrès réalisés dans la perspective de l'harmonisation des informations ont été rendus possibles grâce à la collaboration entre les services de la Commission, les services nationaux producteurs de statistiques, et les institutions non-gouvernementales de prise en charge des sans-abri.

Ainsi, ces dernières années, les associations de soutien aux sans-abri et les experts, qui participent à la Fédération

(11) Eurostat, *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union : survey and proposals*, 20 janv. 2005 <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-statistical-working-papers/-/ks-cc-04-008>

(12) V. le rapport *Measurement of Homelessness at European Union Level* (janv. 2007), en ligne sur le site de la commission : [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf)

(13) P6\_TA(2008)0163.

(14) P7\_DCL(2010)0061.

(15) Sur cette conférence de consensus, ses attendus et ses productions, voir [www.cnle.gouv.fr/conference-europeenne-de-consensus-725.html](http://www.cnle.gouv.fr/conference-europeenne-de-consensus-725.html)

(16) P9\_TA(2020)0314.

(17) On relèvera la présence de Bordeaux, Lyon et Strasbourg, ainsi que l'absence de Paris. La lettre ouverte se trouve à cette adresse : <http://extranet.greens-efa-service.eu/public/media/file/1/6934>

européenne des associations nationales travaillant avec les sans FEANTSA<sup>18</sup> ont développé, avec le soutien de la Commission, un travail conséquent d'information et de comparaison<sup>19</sup>.

Parmi les productions de la FEANTSA, on notera le souci de produire des cadres d'analyse partagés, notamment sur le plan des définitions et des statistiques. L'exercice est difficile dans un cadre national. Il l'est encore plus à l'échelle de l'Union<sup>20</sup>. Une typologie européenne de l'exclusion du logement a pu néanmoins être récemment mise en débat et diffusée. Baptisée ETHOS (pour European Typology on Homelessness and housing exclusion), elle vise à être utilisée pour la collecte de données, les recherches et l'élaboration de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement. Elle fait référence désormais.

Cette typologie se veut un exercice ouvert, mettant de côté les définitions nationales dans les États membres. Elle permet de classer les personnes sans domicile en fonction de leur situation de vie :

- être sans abri (dormant à la rue ou en hébergement d'urgence) ;

- être sans logement (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers) ;

- être en logement précaire (menacé d'exclusion en raison de baux précaires) ;

- être en logement inadéquat (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère).

En plus de l'analyse des populations concernées, la FEANTSA propose des outils pour saisir la diversité des politiques de lutte contre le sans-abrisme<sup>21</sup>.

Ces expertises nourrissent désormais les débats publics nationaux mais, surtout, le débat européen. La typologie et la capacité de mobiliser un réseau de fournisseur de données permettent de proposer un panorama européen. Celui-ci est certainement imparfait - la FEANTSA et ses experts associés sont les premiers à le reconnaître - mais, en l'état actuel, il est le plus abouti.

La FEANTSA, en partenariat avec la Fondation abbé Pierre (FAP), produit aussi depuis 2016 un état des lieux annuel du « mal-logement » en Europe<sup>22</sup>. Ce travail très documenté sur le logement et les populations exclues du logement rassemble les informations disponibles et propose des analyses thématiques. La plus récente livraison (mai 2021) traite en particulier de la jeunesse et des difficultés de logement dans le contexte de la crise Covid.

Lors des communications faites à l'occasion des récentes éditions de ce travail, la FEANTSA a affiché un total de 700 000 personnes sans abri, chaque nuit, au sein de l'Union européenne, soit 0,14 % de la population européenne

(18) Créée en 1989 et soutenue par la Commission, la FEANTSA – une des rares organisations européennes à acronyme français – rassemble 150 membres basés dans 30 pays européens, dont les États membres de l'Union (sauf Chypre et la Bulgarie) : [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org)

(19) Signalons que tout au long des années 1990, des chiffres, diffusés par les associations nationales et la FEANTSA, circulaient sur l'ampleur de la population sans-abri. Pendant une dizaine d'années, il a été ainsi répété que chaque jour environ 1,1 million de citoyens de l'Union européenne (à 15) avaient recours aux services d'aide aux sans-abri. Sur une période d'un an, ce chiffre montait à 1,8 million. Toujours selon les estimations, d'alors, de la FEANTSA, près de 18 millions de citoyens de l'Union européenne vivaient dans des logements de qualité très dégradée ou dans des logements « non conventionnels », c'est-à-dire dont la vocation n'est pas d'être habité.

(20) V., sur ces difficultés, C. Brousse, Définir et compter les sans-abri en Europe : enjeux et controverses, Genèses, n° 58, 2005. 48.

(21) V. la typologie proposée selon deux axes : 1/ l'orientation logement, 2/ l'intensité de l'intervention. [www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/Feantsa-Studies\\_08\\_v02\[1\].pdf](http://www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/Feantsa-Studies_08_v02[1].pdf)

(22) Ces rapports se trouvent sur les sites de la FEANTSA ([www.feantsa.org](http://www.feantsa.org)) et de la Fondation abbé Pierre ([www.fondation-abbe-pierre.fr](http://www.fondation-abbe-pierre.fr))

(à 27). Une cartographie européenne, actualisée en fonction des nouvelles données, montre de façon claire les situations et leurs évolutions. Comme le précisait bien la deuxième édition de ce rapport d'alerte, on dispose avec cet outil d'une « localisation - non-comparable et non-exhaustive - de tendances alarmantes concernant différentes situations de privation de domicile en Europe ». Les chiffres détaillés sont, là encore, à prendre avec de larges précautions. Mais ce sont bien ces informations qui renseignent les politiques nationales et, par leurs additions, les institutions européennes. D'ailleurs, ces rapports, qui contiennent certainement les informations les plus rigoureuses et les plus synthétiques, en termes de sources et de chiffres, insistent moins sur le nombre de sans-abri (un chiffre rigoureusement « inconnu » lit-on aussi dans ces pages)<sup>23</sup> que sur des tendances repérables nationalement.

Les estimations agrégées à l'échelle européenne établissent un ordre de grandeur, reposant sur des informations nationales tirées d'enquêtes menées à des moments différents avec des méthodologies variées. Elles ne sauraient être érigées en donnée parfaite. La source permet cependant de repérer et voir évoluer les phénomènes ainsi que les moyens mis en œuvre pour les traiter. Les différentes cartes produites ont pu mettre en avant la Finlande, comme bon élève européen, avec un nombre de sans-abri en diminution. Ces résultats

finlandais sont mis au crédit d'une politique de « logement d'abord » (priorité au logement par rapport à l'hébergement) très efficace. Le modèle ne saurait toutefois être érigé en parfait exemple, comme c'est parfois le cas, dans la mesure où cette politique très volontaire ne s'adresse en fait qu'aux Finlandais, les autres sans-abri, même les ressortissants européens, n'étant pas éligibles aux solutions proposées<sup>24</sup>.

Mais combien sont-ils ? La question continuera sempiternellement à être posée. Si les chiffres ne sont pas parfaitement assurés, ce sont, pour avoir un ordre de grandeur, des centaines de milliers de personnes qui, chaque soir, dorment à la rue ou dans des centres d'hébergement d'urgence<sup>25</sup>.

Avec une autre approche, rétrospective, c'est 1 % de la population européenne (5 millions de personnes) qui déclarent avoir été un jour, au cours de leur existence, obligés de passer au moins une nuit dans des hébergements d'urgence ou temporaires, ou dans des installations non destinées à l'habitation. Ainsi, dans une enquête Eurostat menée en 2018, dans 12 États-membres (mais la France n'y était pas), il apparaît que 4 % des personnes interrogées ont été privées de logement à un moment de leur existence. Parmi elles, 1 % ont été sans-domicile : 0,4 % dans des hébergements temporaires, 0,4 % dans des installations non destinées à l'habitation, 0,2 % à la rue.

(23) Comme le note avec humour Freek Spinnewijn, le dynamique directeur de la FEANTSA, la commission sait globalement combien il y a de poissons dans les mers et les océans mais elle ne sait pas vraiment combien il y a de sans-abri en Europe.

(24) Sur les expériences de pays souvent mis en avant, en particulier en raison de leur stratégie « logement d'abord », v. M. Allen, L. Benjaminsen, E. O'Sullivan, N. Pleace, *Ending Homelessness ? The Contrasting Experiences of Denmark, Finland and Ireland*, Policy Press, 2020. Sur le cas de la Finlande, v. les réalisations et expertises de la Y-Foundation, [www.ysaatio.fi](http://www.ysaatio.fi). V., également, éditée par cette organisation, la collection d'essais prospectifs, *Homelessness in 2030. Essays on possible futures*, 2019. [https://ysaatio.fi/assets/files/2019/01/Y-Foundation\\_Homelessness2030\\_Web.pdf](https://ysaatio.fi/assets/files/2019/01/Y-Foundation_Homelessness2030_Web.pdf)

(25) La Fondation abbé Pierre et la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) communiquent, pour la fin des années 2010, sur 700 000 individus dans l'Union à 27.

## Épisode de privation de logement personnel (en %)

	Sans domicile				Hébergé chez des amis ou de la famille
	Total Sans domicile	Dans des hébergements d'urgence ou temporaires	Dans des installations non destinées à l'habitation	À la rue	
Allemagne	0,9	0,7	0,1	0,1	2,8
Belgique	1,2	0,7	0,3	0,2	2,3
Bulgarie	0,5	0,1	0,4	0	1,4
Danemark	1,6	0,6	0,7	0,3	9,9
Espagne	0,3	0,1	0,1	0,1	1,4
Grèce	0,5	0,2	0,3	0	1,2
Hongrie	0,3	0,1	0,1	0,1	0,5
Irlande	2,2	0,8	1,2	0,2	3,3
Malte	0,9	0,4	0,4	0,1	1,5
Portugal	1,4	0,5	0,5	0,4	4,1
Roumanie	0,6	0,1	0,4	0,1	1,4
Roy.-Uni	3,2	1,7	1	0,5	5,6
Slovaquie	0,4	0,3	0,1	0	1,3
Les 12 pays	1	0,4	0,4	0,2	3

Source : Eurostat, 2018

Sur les chiffres, il faut se défaire d'un certain fétichisme à la fois européen et national. Il est extrêmement compliqué et controversé de produire « le » chiffre. En revanche, les statistiques locales,

en particulier à l'échelle des métropoles, ont toute leur importance. Et, en l'espèce, les institutions européennes peuvent jouer un rôle d'incitation et de coordination très utile.

### III - Propositions pour des politiques européennes renforcées

Le phénomène des sans-abri constitue aujourd'hui incontestablement une des réalités sociales, de l'Union, qui appelle un renouveau des cadres d'analyse et des modes d'action. Il se trouve que les cadres d'analyse nationaux ne sont plus adaptés à une mobilité de la pauvreté qui n'est plus celle des siècles passés. Les modes d'action ne sauraient se limiter aux seules interventions locales ni aux insuffisantes capacités de coordination régionale et nationale. La question des sans-abri est aujourd'hui pleinement une question à la fois locale et européenne, ce qui invite à analyser et réviser les dispositifs de prise en charge, qu'il s'agisse d'instruments génériques (comme les systèmes d'aide sociale) ou spécifiques (comme les centres d'hébergement d'urgence), qu'il s'agisse encore des législations relatives à la gestion des incivilités dans l'espace public ou à l'affirmation progressive du droit au logement.

Prendre acte de cette dimension européenne de la question sans-abri c'est, pour chaque État-membre, ouvrir d'autres perspectives sur la manière dont se traitent ailleurs dans l'Union les questions d'occupation de l'espace public (par des groupes d'individus, des tentes, etc.)<sup>(26)</sup>, les problèmes de mendicité et d'incivilité, la perspective de renforcement et d'opposabilité du droit au logement.

Pour l'écrire de façon ramassée, une européanisation renforcée de la prise en charge des sans-abri se légitime au moins sur quatre plans : pauvreté, mobilité, dignité, identité.

■ Alors que l'Union européenne affiche des objectifs et développe des instruments afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, elle aurait intérêt à centrer son action sur les situations de plus grand dénuement.

■ Alors que l'Union constitue d'abord un espace de libre circulation, même pour les plus pauvres, la situation des sans-abri en Europe appelle une coordination plus étroite des politiques d'aide sociale comme des politiques du logement.

■ Alors que l'Union veut étendre les droits sociaux, elle pourrait les renforcer en ce qui concerne la lutte contre les situations les plus indignes.

■ Alors que l'Union prétend à sa singularité comme espace de développement, elle ne saurait être qu'exemplaire dans les stratégies qu'elle entreprend contre le sans-abrisme.

Concrètement, huit propositions peuvent être avancées. Certaines ne sont pas forcément neuves. Mais leur énoncé répété doit pouvoir accélérer la décision de leur réalisation. D'autres viennent compléter les visées et les outils de ce chantier. Celui-ci peut connaître une nouvelle destinée. Il semble que les commissaires européens successifs en charge aient été plutôt réticents, peu convaincus par la plus-value que pouvait apporter l'Europe. Le commissaire Nicolas Schmit, au portefeuille composé de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, se déclare bien plus allant<sup>(27)</sup>.

(26) Sur ces tentes et campements en Europe, on se permet de renvoyer à J. Damon, Campement de migrants sans-abri : comparaisons européennes et recommandations, Fondapol, 2019. [www.fondapol.org/etude/campement-de-migrants-sans-abri-comparaisons-europeennes-et-recommandations](http://www.fondapol.org/etude/campement-de-migrants-sans-abri-comparaisons-europeennes-et-recommandations)

(27) En témoignent ses diverses interventions et prises de position au sujet des sans-abri, don une tribune « « Les sans-abri en Europe : si nous cessions de regarder ailleurs ? » (Le Soir, 22 juin 2020), signée avec Ana Mendes Godinho (ministre portugaise du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale et présidente du Conseil EPSCO

Puisque le sans-abrisme est à l'ordre du jour, puisque les moyens financiers consécutifs à la crise Covid, sont plus aisément débloqués, un investissement européen volontaire dans la lutte contre le sans-abrisme se comprend tout à fait.

Une fenêtre d'opportunité s'ouvre donc pour des propositions ambitieuses.

1) *Spécifier une stratégie européenne contre le sans-abrisme.* Il serait opportun que la question des sans-abri devienne, en tant que telle, un des sujets précisément identifiés de la stratégie pour l'inclusion sociale contenue dans le plan d'action, annoncé en mars 2021 et validé en mai 2021, pour la réalisation du socle européen des droits sociaux. Soulignons que dans les vingt priorités de ce socle, la 19<sup>e</sup>, titrée « Logement et aide aux sans-abri » dispose explicitement que « les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité. Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées. Des hébergements et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale »<sup>28</sup>. Dans le cadre du plan d'action établi pour réaliser ce socle, l'objectif de diminuer d'ici à 2030 le nombre de personnes en risque de pauvreté et d'exclusion sociale est fixé à 15 millions. On peut tout aussi envisager, précisant cette visée, un objectif de diminution du nombre de personnes sans-abri en Europe, voire, avec plus de souffle, un objectif d'éradication du sans-abrisme. Une telle ambition serait d'ailleurs par-

faitement cohérente avec celle, onusienne, des objectifs du développement durables (ODD) visant la fin de l'extrême pauvreté dans le monde à l'horizon 2030. Les objectifs chiffrés ambitieux n'ont plus forcément bonne presse au sein des institutions européennes. Mais ce n'est pas parce qu'elles ont pu être déçues que les idées ambitieuses ne sauraient être réaffichées. La proposition s'inscrit dans un consensus souvent repérable au parlement européen, mais qui ne doit pas masquer des réticences nationales dans certains pays à aller fortement de l'avant.

2) *Établir un état des lieux évalué des politiques.* Avec une visée de renforcement des interventions et des coopérations actuelles, la réalisation d'un état des lieux des problèmes et des politiques menées dans l'Union, mettant en évidence et en débat les avantages et les inconvénients d'interventions communautaires, serait bienvenue, avec des recommandations pour un cadre commun permettant des politiques nationales ajustées et coordonnées. La démarche s'inscrirait dans l'objectif d'une diminution substantielle et, à terme, d'une éradication du sans-abrisme. L'évaluation des diverses politiques nationales, et en particulier de tout ce qui est mené aujourd'hui sous dénomination « logement d'abord »<sup>29</sup> (consistant à fournir d'abord un logement plutôt qu'un hébergement), aboutirait à un cadre commun d'actions. Incarner et réaliser cette proposition d'état des lieux évalué peut passer par la « plateforme européenne sur le sans-abrisme ». Celle-ci doit fonctionner, sur l'initiative de la présidence portugaise du Conseil de l'Union, à partir de la

durant le premier semestre de l'année 2021), Y. Leterme (ambassadeur de bonne volonté pour la lutte contre le sans-abrisme en Europe).

(28) V. donc le texte de cette Proclamation conjointe par le Parlement, le Conseil et la Commission sur le socle européen des droits sociaux (2017/C 428/09).

(29) Sur le « logement d'abord » à la française, qui fait l'objet d'une politique lancée en ce sens par le Président de la République en septembre 2017, et animée par la DIHAL (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement), v. le site institutionnel [www.gouvernement.fr/logement-d-abord](http://www.gouvernement.fr/logement-d-abord). Dans une perspective internationale, v. D. K. Padgett, B. F. Henwood, S. J. Tsemberis, *Housing First. Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*, Oxford University Press, 2015.

fin du premier semestre 2021<sup>30</sup>. Elle pourrait dresser un portrait européen plus assuré de la population sans-abri et permettre un meilleur partage des instruments utilisés dans tous les États membres. L'ancien Premier ministre belge Yves Leterme aura la charge de cette instance dont budget, gouvernance et calendrier restent à préciser.

3) *Améliorer les données par des décomptes dans les métropoles.* Pour améliorer les mesures harmonisées du phénomène, une orientation originale consisterait à soutenir, à l'échelle européenne, la réalisation de comptages de grande envergure dans les villes. Avec des méthodes variées, Londres, Bruxelles ou encore Madrid s'y emploient déjà, parfois depuis une décennie. Paris a lancé ses « nuits de la solidarité », suivie par d'autres municipalités françaises<sup>31</sup>. Avec une méthodologie harmonisée et un soutien matériel des fonds européens, il doit être possible de progresser et d'afficher des résultats relativement rapidement. Une telle opération, sur le plan de la communication, donnerait une chaire neuve et claire à l'Europe sociale. Au-delà de ces seuls décomptes locaux, l'harmonisation de la collecte de données doit s'effectuer. Le sujet du sans-abrisme pourrait ainsi être intégré dans l'ensemble des enquêtes et bases de données européennes traitant du social. Ce dossier des décomptes, permettant de fournir des chiffres dans un cadre méthodologique harmonisé sans être totalement unifié, importe. Il permet de donner des informations fiables pour agir et donc de la visibilité à une implication européenne concrète assurant le calibrage général de l'opération. Il autorise le développement d'un réseau des villes, au-delà des seules

capitales, investies sur ces questions. Les éventuelles discussions d'opportunité sur une telle idée sont techniques ou idéologiques selon les couleurs des mairies et les agendas politiques nationaux. Globalement, ce type de suggestion emporte plutôt aisément les suffrages des opérateurs, des observateurs et des élus.

4) *Établir des standards européens minimaux pour les services.* Au-delà du seul souci des objectifs et de la connaissance, des interventions très concrètes peuvent incarner la visée européenne. Tout comme il existe des standards en matière d'asile, certes diversement appliqués, il serait judicieux de faire établir et respecter des normes minimales pour les services aux sans-abri, principalement les centres d'hébergement. Leur qualité est extrêmement variée dans l'Union. Souvent, ces équipements dans les pays d'Europe de l'Est sont de très piètre qualité, voire confinent à l'indécence. À ce titre, le retour de sans-abri de l'Est dans leur pays d'origine est impossible, au moins sur ce plan. Des normes minimales de qualité ordonnanceraient une offre qui aujourd'hui se caractérise par sa grande hétérogénéité, en qualité comme en quantité. Très prosaïquement, ces standards pourraient concerner les horaires d'ouverture, les taux d'encadrement en personnels spécialisés, les règlements de vie collective, le nombre de places par centres, etc. Il faut souligner que le sujet, qui a ses pleins fondements, peut rencontrer de l'opposition. D'abord, par rapport aux tensions actuelles sur la politique de l'asile. Ensuite, par rapport à des demandes qui sembleraient hors de portée et/ou hors de propos dans certains pays, à l'est en particulier.

(30) Le projet et le dessin de cette plateforme collaborative avaient déjà été annoncés, en juillet 2020, par le Commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux, Nicolas Schmit, à l'occasion d'un événement en ligne, de la FEANTSA et de la Fondation Abbé Pierre pour le lancement du 5<sup>e</sup> *Regard sur le mal-logement en Europe*. Notons aussi que le sujet fait clairement partie des objectifs du Plan stratégique 2020-2024 de la Direction emploi, affaires sociales et Inclusion. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/empl\\_sp\\_2020\\_2024\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/empl_sp_2020_2024_en.pdf)

(31) Sur ces méthodologies, v. J. Damon, Combien de SDF ? Exagérations, estimations et aiguilles dans le foin, RDSS 2021. 161.

5) *Financer par les fonds européens l'aide aux ressortissants européens qui ne sont pas dans leur pays.* Puisque les différents États-membres sont différemment affectés par la présence de sans-abri originaires d'autres États-membres, les coûts de cette prise en charge pourraient être mutualisés. Les fonds européens pourraient être mobilisés pour la prise en charge des ressortissants européens sans-abri dans un autre pays. L'option ne concernerait pas l'aide d'urgence mais les centres d'insertion et autres mesures de long terme. La proposition serait à calibrer précisément au regard du droit de séjour et des dispositions sur l'aide sociale, mais elle incarnerait, une nouvelle fois, une action résolument européenne. L'idée pourrait nourrir, en s'inspirant des règlements de coordination des régimes de sécurité sociale, des mécanismes de coordination des systèmes d'aide sociale<sup>32</sup>. Si le principe de financements d'envergure prêterait certainement à bien des débats, en termes de légitimité et de volume, un contenu très prosaïque peut incarner l'idée. Très simplement, ce financement européen pourrait concerner les frais de traduction et d'interprétariat, ainsi que les formations en la matière.

6) *Donner mandat, sur les sans-abri, à la nouvelle Autorité européenne du travail.* Il pourrait être envisagé que des instruments spécifiques soient établis, par exemple une agence européenne qui aurait une triple fonction de suivi du phénomène des sans-abri sur tout le territoire de l'Union ; de soutien aux initiatives de prise en charge et de régulation ; et de conduite des coopérations entre États pour gérer les dossiers et situations des sans-abri présents sur le territoire d'un État dont ils ne sont pas ressortissants. Un certain nombre

d'agences spécialisées de l'Union européenne ont déjà été établies afin d'apporter leur soutien aux États membres et à leurs citoyens. Ces agences répondent à la nécessité de faire face à de nouvelles tâches d'ordre juridique, technique et/ou scientifique. Inaugurée en octobre 2019, l'Autorité européenne du travail (AET) doit mieux encadrer la mobilité des travailleurs au sein de l'Union, dans un objectif de lutte contre le dumping social. Son mandat pourrait être étendu au sujet de la mobilité intra-européenne des sans-abri. Son nom serait peut-être alors à faire évoluer.

7) *Soutenir financièrement, à l'échelle européenne, la création de résidences sociales et logements spécialisés.* L'intervention serait peut-être d'abord à visée conjoncturelle, mais la crise du secteur hôtelier, en raison du choc économique consécutif au Covid, pourrait trouver une voie de solution par l'aide à la transformation d'une partie de l'offre, généralement d'entrée de gamme, en habitats pour les sans-abri. La proposition mérite d'être étudiée sérieusement, car des réalisations locales, notamment en France ou aux États-Unis<sup>33</sup>, montrent l'intérêt de l'affaire. L'énoncer rappelle que le sujet des sans-abri commande toujours de l'innovation. Une enveloppe de subventions et de prêts pourrait être dégagée au sein du plan de relance européen.

8) *Créer un dossier numérique pour les sans-abri.* Un problème très matériel affecte les sans-domicile dans la gestion de leurs droits : l'obligation faite de répéter souvent les mêmes informations et l'impossibilité de pouvoir aisément conserver ses informations et documents officiels. La solution passe par le développement de « coffres-forts

(32) Sur la coordination des régimes de sécurité sociale, v. les fondements et activités du Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (Cleiss). [www.cleiss.fr](http://www.cleiss.fr)

(33) Dans le cas américain, v. le projet Homekey à Los Angeles. [www.housing-solutions-platform.org/single-post/project-homekey-in-los-angeles-turning-hotels-into-housing-for-the-homeless](http://www.housing-solutions-platform.org/single-post/project-homekey-in-los-angeles-turning-hotels-into-housing-for-the-homeless)

numériques », permettant de réduire les lourdeurs administratives et d'améliorer l'accompagnement de ces populations. Concrètement, il s'agirait d'une application sécurisée, gérable d'un Smart-Phone. La révolution numérique a toute son importance également pour les cas de grands dénuements. Certains pays, sans se centrer sur les sans-abri mais en développant ces solutions largement, ont sensiblement étendu la dématérialisation et l'interconnexion des relations de service en protection sociale (Belgique et Estonie notamment). Que l'Union puisse aiguiller, sous l'empire commun du RGCP, une gestion optimisée des données sociales et des dossiers sociaux serait une grande avancée. En débutant par les cas les plus préoccupants, en l'occurrence les sans-abri, elle pourrait s'étendre à l'ensemble de la population. Le soutien aux expériences pilotes et aux stratégies nationales en la matière donnerait une dimension très concrète à l'Europe sociale. Le chantier est de longue haleine avec des retentissements conséquents sur les systèmes d'information, mais il compte certainement parmi ceux qui confèrent des couleurs tangibles et modernes à l'Europe sociale.

\*\*\*

Il s'agit, avec ces huit points, de suggestions d'orientations pour l'amélioration de l'action publique conduite en direction des sans-abri. Celle-ci, il faut y insister, ne saurait s'envisager isolée du reste du mouvement des politiques publiques, aux échelles nationales et à l'échelle européenne, car le problème des sans-abri n'est pas un sujet singulier que des dispositifs trop spécialisés peuvent régler seuls, mais une question sociale - désormais à dimensions européennes - à comprendre, et donc à traiter, comme un condensé de toutes les autres.

La question des sans-abri est certes une problématique renouvelée de mobilité au sein d'une Europe ouverte mais elle est surtout à la fois un concentré de tous les autres problèmes sociaux (chômage, transformations des inégalités et de la pauvreté, évolutions de la famille, problèmes de marché du logement) et un précipité des difficultés de l'action publique (s'agissant tant des politiques sociales que des politiques d'asile et d'immigration).