

[SUR]VIVRE DEHORS

SYNTHÈSE

SANS-ABRISME & POLITIQUES PUBLIQUES

Enseignements et interpellations prospectives
issues de la série d'études *[sur]vivre dehors*



Novembre 2020

GRANDLYON
la métropole

NOVEMBRE 2020
Métropole de Lyon

■ **Enquête, analyse, rédaction**

Nicolas Leprêtre, Jean-Loup Molin (DPDP)
Margot Baldassi, Isabelle Baraud-Serfaty, David Chevallier, Philippe Gargov,
Benjamin Pradel (membres du réseau de veille)

■ **Réalisation**

Nathalie Joly (DPDP)

PRÉAMBULE

La vie à la rue s'est imposée, sinon comme un phénomène de masse, du moins comme **un phénomène très visible dans les grandes aires urbaines**, et plus particulièrement dans leurs centralités. Si une démarche comme « Logement d'abord » traduit la volonté et porte l'espoir d'endiguer celui-ci, de nombreux facteurs laissent à penser qu'il demeurera une réalité bien présente dans la vie urbaine de demain : flux toujours renouvelé de migrants économiques, politiques ou climatiques ; fragilité des structures familiales ; instabilité économique ; chômage, travail précaire et phénomène des travailleurs pauvres ; manque de logements ; envolée du niveau des loyers ; etc.

Nos institutions territoriales se trouvent ainsi confrontées à **une terrible contradiction** : organiser durablement l'aide aux sans domiciles et adapter l'espace urbain pour le rendre habitable revient à faire l'aveu que le phénomène ne peut être enrayé à court et moyen terme, mais aussi à prendre le risque de rendre visible et d'installer durablement une pauvreté dans des espaces publics aux usages jusqu'alors récréatifs (se déplacer, se promener, faire ses courses, etc.) ; à l'inverse, ne pas prendre en charge le phénomène, rendre l'espace urbain répulsif (mobilier anti-SDF) ou bien proposer des solutions de confort transitoires et précaires revient à nier l'humanité des personnes et leur droit à la ville, et en fait à nier l'humanité de notre société toute entière.

La direction de la prospective et du dialogue public a souhaité engager un travail de fond sur ce sujet, en lien avec le « Plan pauvreté ». Ce travail ne vise pas à nourrir le débat moral et idéologique, ni à challenger l'action publique sur ses modalités d'action, et encore moins à refabriquer des connaissances qui existent déjà, mais plus simplement à rendre compte des réalités de la vie à la rue en focalisant le regard sur la vie et **les usages des personnes concernées** : leurs profils, leurs besoins, leurs sociabilités, les services qu'elles utilisent, leurs pratiques d'occupation de l'espace urbain.

Situer le regard au niveau des usages des personnes à la rue nous semble nécessaire pour créer les conditions du dialogue avec elles ; pour imaginer des réponses pragmatiques ; et finalement pour ouvrir l'espace des possibles entre les deux alternatives de la contradiction évoquée ci-avant.

Le travail mis en œuvre repose à la fois sur la capitalisation d'études et travaux de recherche existants et sur des investigations de terrain et auprès des acteurs qui accompagnent les publics à la rue.

La démarche donne lieu à plusieurs livrables : accès aux ressources, mécanismes de mise à la rue, territorialité des sans-abris, etc. Ces livrables combinent deux dimensions : d'une part des données de base sur la caractérisation des publics, leurs représentations, leurs besoins, les ressources et services auxquels ils ont accès ; d'autre part le décryptage de cinq tensions qui nous semblent particulièrement structurantes aujourd'hui :

- **CENTRALITÉ / PÉRIPHÉRIE** (les personnes sans-abri ont-elles un usage différencié du centre et de la périphérie ? Les profils des personnes sont-ils les mêmes au centre et en périphérie ?) ;
- **VISIBILITÉ / INVISIBILITÉ** (l'invisibilité comme condition d'accès aux ressources, au travail et à la citoyenneté ? La visibilité comme construction d'une identité de et dans la rue ?) ;
- **MOBILITÉ / IMMOBILITÉ** (la mobilité entre condition d'accès aux ressources et injonction d'une vie à la rue ? L'immobilité entre condition d'exercice de sociabilités territorialisées et assignation à un territoire ?) ;
- **SERVICES DÉDIÉS / SERVICES UNIVERSEL** (des services dédiés efficaces mais également stigmatisant ? Des services universels préservant l'estime de soi mais à l'accessibilité très incertaine ?) ;

- **OFFRE PUBLIQUE / OFFRES PRIVÉES** (des dispositifs privés, associatifs de plus en plus nombreux et foisonnants ? Des dispositifs existants à articuler aux initiatives nouvelles pour nourrir un mouvement d'innovation sociale ? Des dispositifs numériques favorisant l'accès aux services mais au risque d'une perte de contact humain ?).

■ Nicolas Leprêtre, Jean-Loup Molin

SOMMAIRE

25 ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'ÉTUDE «[SUR]VIVRE DEHORS» p.6

PRENDRE ACTE DU PHÉNOMÈNE :

Définir, repérer et se représenter le sans-abrisme p.7

[SUR]VIVRE DEHORS :

Lieux de couche, invisibilisation et rapport au corps.....p. 11

RÉPONDRE AUX BESOINSp. 15

ORGANISER L'AIDE AUX SANS-ABRI :

Un écosystème d'acteurs en mutation.....p. 17

INTERPELLATIONS PROSPECTIVES p.20

[PROSPECTIVE] Qui seront les sans-abri de demain ? p.21

[ESPACE PUBLIC] Comment et jusqu'où adapter la ville pour les besoins
des sans-abri ? p.25

[GOUVERNANCE] Comment coordonner dispositifs institutionnels,
acteurs de terrain et bonnes volontés ? p.29

[INCLUSION] Comment écouter et faire participer les sans-abri à l'évolution
de la ville et de ses espaces publics ? p.33

[CONCLUSION] Quelle doctrine métropolitaine d'aide aux sans-abri ? p.37

25 ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'ÉTUDE « [SUR]VIVRE DEHORS »

La Direction de la prospective et du dialogue public de la Métropole de Lyon a travaillé courant 2019 avec plusieurs veilleurs sur la vie des personnes sans-abri, en croisant les approches (spatiale, socio-économique, anthropologique, etc.).

Après plusieurs publications*, cette partie propose une synthèse des principaux enseignements qui ressortent de ce travail, répartis en 4 parties :

- **Prendre acte du phénomène** : définir, repérer et se représenter le sans-abrisme
- **[Sur]vivre dehors** : lieux de couche, invisibilisation et rapport au corps
- **Répondre aux besoins**
- **Organiser l'aide aux sans-abri** : un écosystème d'acteurs en mutation

À noter que ces enseignements, basés sur des travaux rédigés avant mars 2020, ne prennent pas en compte le contexte nouveau ouvert par la crise sanitaire et économique de la Covid-19.

*. Disponible sur : <https://www.millenaire3.com/dossiers/Sans-abri>

PRENDRE ACTE DU PHÉNOMÈNE : DÉFINIR, REPÉRER ET SE REPRÉSENTER LE SANS-ABRISME

Une meilleure prise en compte des profils des personnes à la rue amène à dépasser la figure du « sans-abri moyen » pour appréhender une diversité de profils aux besoins spécifiques.

Cette lecture plus ouverte des profils-types de personnes sans-abri (ex. mères seules, sorties de prison ou de l'ASE (aide sociale à l'enfance), jeunes LGBT, migrants...) fait toutefois face à deux écueils : d'une part le manque de statistiques globales et locales ; d'autre part des représentations et idées reçues encore tenaces sur le sujet.

À cet égard, si l'empathie vis-à-vis des personnes sans-abri peut se manifester chez une partie de la société française – en particulier contre les mobiliers anti-SDF ou le fait de voir des enfants dans la rue –, une autre partie des Français rejette les actions visant à aider ce public. Une telle situation met les professionnels entre deux feux contradictoires.

1 LES PROFILS DES SANS-ABRI SONT TRÈS HÉTÉROGÈNES, CE QUI CONFIRME QUE LA FIGURE DU « SANS-ABRI MOYEN » N'EXISTE PAS

Les études statistiques réalisées par l'Insee – bien qu'anciennes – et les enquêtes locales menées sur différents territoires (Paris, Grenoble, Lyon) ont permis d'identifier la grande variété des profils de personnes dormant dans la rue. Quelques tendances ressortent : la hausse de certains publics (les femmes, les migrants, les familles), la prise en charge difficile d'autres publics (les publics sortant de prison ou d'hôpital, les personnes atteintes de troubles psychiques, les mineurs non accompagnés), ou encore la méconnaissance de certains profils (les jeunes LGBT, les seniors). Malgré ces tendances, il est difficile de définir avec certitude des profils-types de personnes à la rue, et ce pour plusieurs raisons :

- Les mesures statistiques sont dépendantes des méthodologies déployées localement (cf. enseignement 2).
- Certains profils sont invisibilisés au quotidien, comme les femmes (cf. enseignement 10).
- Être sans-abri n'est pas un statut à vie : c'est le résultat d'une trajectoire de vie avec des allers-retours. Il ne faut ainsi pas agir sur « un sans-abri » mais sur une étape qui amène à vivre à un moment donné de la vie dans la rue.

Ces difficultés à quantifier le phénomène n'empêchent pas de dresser le constat suivant : la grande hétérogénéité de profils et de parcours est à rebours des représentations au sein de la société du « SDF moyen ».

2 PUISQUE LE THERMOMÈTRE NATIONAL EST CASSÉ, LES DONNÉES S'ORGANISENT AU NIVEAU LOCAL

La dernière enquête nationale de l'Insee sur l'hébergement des sans-domiciles date de 2012, la précédente de 2001. À l'heure de la rédaction de ce document, aucune nouvelle étude n'est a priori prévue. La non-actualisation de ces données au niveau national est perçue comme un manque par les acteurs associatifs et locaux qui regrettent que « le thermomètre soit cassé », ce qui les amène à déployer des enquêtes locales : Nuits de la

Solidarité à Paris depuis 2018, à Grenoble en 2019, enquête de la MRIE sur la qualification des besoins dans sans-abri à Lyon en 2019, rapport annuel du collectif Morts de la Rue, etc. Ces initiatives diverses montrent que le sans-abrisme devient un vrai objet d'intérêt et d'appropriation au niveau territorial, mais ces études demeurent dépendantes des volontés locales et des financements (notamment publics) mobilisables. La comparaison et la consolidation de ces résultats, mobilisant des méthodologies différentes, est également délicate, d'autant que certaines études peuvent être jugées « militantes » et donc moins fiables par les pouvoirs publics.

3 LE MANQUE DE CONNAISSANCE SUR LES PERSONNES SANS-ABRI COMPLEXIFIE LEUR ACCOMPAGNEMENT

La compréhension du phénomène du sans-abrisme dépend des relais locaux qui rendent visible le sujet (cf. enseignement 2), ce qui crée une connaissance disparate, y compris au sein d'un même territoire. Elle est également renforcée par le fait que les personnes sans-abri s'invisibilisent (cf. enseignement 10). C'est particulièrement le cas dans certaines communes dites périphériques où on pourrait penser qu'il n'y a pas de sans-abri, alors que ces personnes se cachent probablement dans des espaces non prévus pour l'habitation, sans être sur la voie publique (squat, dents creuses, hall d'entrée, etc.). Le manque de statistiques homogènes et l'invisibilisation volontaires des sans-abri sont deux facteurs qui limitent la connaissance globale du phénomène, alors même qu'elle apparaît comme un enjeu fort pour quantifier son évolution et guider les politiques publiques.

4 L'IMAGINAIRE COLLECTIF LIÉ AUX SANS-ABRI MOBILISE NOMBRE D'IDÉES REÇUES

De la figure du vagabond, magnifiée par des romans ou au cinéma, à la « migrantisation » actuelle du sans-abrisme, les imaginaires associés au phénomène du sans-abrisme évoluent, même si certaines figures populaires (comme l'enfant des rues) restent tenaces. Les idées reçues associées à ces imaginaires sont renforcées par l'invisibilité de certains publics, les femmes par exemple (cf. enseignement 10).

Malgré tout, on voit émerger des figures nouvelles de sans-abri dans les arts, loin de l'image d'Épinal de l'homme âgé isolé : les femmes (comme dans le film *Les Invisibles*, 2019), les publics LGBT, les travailleurs précaires, les personnes victimes de problèmes psychiques, etc. Ce travail sur les imaginaires est important pour déconstruire les idées reçues, autant auprès du grand public que des associations ou collectifs citoyens d'aide aux sans-abri, qui vont être en interaction avec ces personnes et pourraient avoir des biais dans leur manière d'interagir avec les personnes sans-abri.

De la même manière, il serait intéressant de regarder les écarts entre le nombre exact de personnes dormant dans la rue, et le « ressenti » du phénomène, en particulier dans les hyper-centres urbains où la forte visibilité des tentes en fait un phénomène omniprésent. La hausse de la visibilité des tentes ne signifie pas nécessairement une augmentation du nombre de personnes concernées.

5 SELON L'IMAGINAIRE COLLECTIF, LES AIDES POURRONT APPARAÎTRE PLUS OU MOINS LÉGITIMES

La déconstruction des idées reçues (cf. enseignement 4) n'est pas seulement de l'ordre du symbolique : elle a aussi des conséquences sur la manière d'accompagner les personnes sans-abri et sur ce que peut attendre la société en termes d'aide aux personnes sans-abri.

Parmi les idées reçues, il peut être opportun de rappeler que, selon les données sur le territoire lyonnais, les sans-abri ne sont pas tous sans emploi (18 % déclarent tirer leur revenu d'un travail dans l'étude de la MRIE) et ne sont pas tous destinataires d'allocations (28 % déclarent percevoir des allocations, et parmi les personnes sans-abri en règle vis-à-vis du droit au séjour en France, seule la moitié touche une allocation).

Les idées reçues peuvent avoir des effets concrets. Ainsi, l'idée selon laquelle avoir un téléphone portable relève d'un « luxe » –et que la priorité n'est donc pas de développer des prises accessibles pour tous– rend illégitime le fait que les personnes sans-abri peuvent, à travers un téléphone, accéder à leurs droits, ou contacter le 115 à l'heure où les cabines téléphoniques ont presque toutes disparues. Autre illustration, le fait de se centrer sur les besoins alimentaires et la santé, et non sur la vie sociale, affective et sexuelle, ou encore l'accès aux loisirs –vus comme des aspects secondaires– peut biaiser la manière de penser les lieux d'accueil et d'hébergement.

6 L'EMPATHIE VIS-À-VIS DU PHÉNOMÈNE SE CRISTALLISE AUTOUR DU MOBILIER ANTI-SDF ET DE LA CONDITION DE VIE DES ENFANTS

L'empathie vis-à-vis des personnes sans-abri se concentre principalement autour de deux phénomènes jugés particulièrement intolérables. Le premier concerne la présence d'enfants qui dorment à la rue, ce qui conduit des collectifs d'acteurs à agir (ex. Jamais sans Toit) et à investir d'autres lieux de lutte, comme les établissements scolaires, pour dénoncer l'action insuffisante des pouvoirs publics et leur incapacité à régler ce problème (solutions d'hébergement, retour au logement). Les situations de mères avec des enfants de quelques mois qui se retrouvent sans solution de logement alarment les professionnels et le grand public. Si ce sujet d'indignation fait consensus, des oppositions existent sur les moyens d'agir, leur légalité, la définition des responsabilités ou les solutions proposées.

Le second sujet d'indignation porte sur le durcissement de la conception de l'accueil et de l'hospitalité des espaces publics : par des actions visibles ou non (installation de chantiers, coupures d'eau ciblées, mobilier anti-SDF...), la présence des personnes sur l'espace public devient de plus en plus compliquée. Ces pratiques visant l'inconfort, la dissuasion et l'évacuation des personnes sans-abri sont de plus en plus dénoncées pour l'inhumanité qu'elles sous-tendent, et amènent à des interpellations fortes via les réseaux sociaux. Notons néanmoins qu'à l'inverse, tout acte visant à rendre plus « confortable » (comme des tentes adaptées, chauffantes, etc.) voire rendre « habitable » la vie dans la rue, peut aussi être sujet à controverse, en donnant l'impression de capituler plutôt que de résorber le phénomène de sans-abrisme.

7 SI L'EMPATHIE SE MANIFESTE VIS-À-VIS DE CES PUBLICS, UN REJET EST ÉGALEMENT BIEN PRÉSENT

L'empathie (cf. enseignement 6) doit être malgré tout relativisée, à l'échelle de la société. Elle semble en effet à géométrie variable : si les enfants, ou les jeunes de l'aide sociale à l'enfance en « sortie sèche », ne sont pas vus comme « responsables » de leur mise à la rue, cette empathie se retrouve moins pour d'autres publics comme les personnes en sortie d'institution carcérale, les migrants pour raison économique voire même les demandeurs d'asile. Cela renvoie à des représentations plus larges, relatives aux représentations de la pauvreté (« bon pauvre » vs « mauvais pauvre »).

En particulier, l'équivalence établie entre « SDF » et « migrant » semble se renforcer au sein de la société française. Elle s'explique certes par des tendances statistiques (plus de la moitié des SDF en 2012 est d'origine étrangère), par des difficultés de prise en charge

administrative de ces publics qui les renvoient plus souvent dans la rue, mais aussi par une opposition croissante de l'opinion française vis-à-vis du phénomène migratoire. Cela se traduit, selon les professionnels rencontrés, par des interpellations brutales contre le fait d'aider des migrants, ou des appels à prioriser les sans-abri d'origine française, etc.

[SUR]VIVRE DEHORS : LIEUX DE COUCHE, INVISIBILISATION ET RAPPORT AU CORPS

La [sur]vie dehors fait l'objet de choix constants pour survenir aux besoins, pour certains guidés par des logiques de survie, pour d'autres par des représentations et des craintes issues d'expériences passées ou d'effets de réputation.

Les personnes sans-abri vont être amenées à investir les centralités ou les périphéries, selon les socialisations tissées, selon la stratégie pour se rendre visible ou invisible, ou selon les offres de services disponibles et recherchées.

Face aux pratiques d'invisibilisation, les acteurs de terrain tentent de repérer les situations pour accompagner au mieux les personnes en situation de rue.

Dans tous les cas, le lieu de couche ne doit pas être considéré comme un simple lieu de dépôt des affaires, tant il revêt une fonction symbolique forte pour la personne qui dort dans la rue.

La [sur]vie dans la rue n'est pas neutre, comme en témoignent les stigmates sur le corps et l'esprit des personnes qui sont dans cette condition. En ce sens, le principe de « choisir » de vivre dehors fait l'objet de controverse, même s'il peut s'expliquer sociologiquement.

8 L'EXPÉRIENCE DE [SUR]VIVRE DANS LA RUE N'EST PAS LA MÊME DANS L'HYPER-CENTRE QUE DANS LES PÉRIPHÉRIES

L'enquête de terrain (maraude, observations, rencontre d'acteurs, etc.) confirme une opposition spatiale entre deux aires de vie pour les personnes qui vivent dans la rue : d'un côté, un centre urbain où se trouve l'essentiel des personnes à la rue et offrant de nombreux services, de l'autre une périphérie aux ressources et services moins nombreux où la débrouillardise et l'invisibilité seront recherchés.

Les choix des personnes sans-abri pour [sur]vivre dans le centre ou en périphérie dépend de plusieurs facteurs : selon la domiciliation recherchée ou obtenue, selon les relations sociales tissées dans le territoire qu'elles occupent, selon la stratégie choisie pour se rendre invisibles (ce qui peut passer à la fois par une dissimulation dans les zones boisées ou les friches de la périphérie, ou de façon contre-intuitive par une vie dans les grands centres, en s'assimilant à la foule), etc. L'hospitalité d'un territoire – défini à partir de la disponibilité de services d'aides, de facilitation à la domiciliation, de prise en charge de certains besoins – conditionne pour partie l'installation des personnes sans-abri et facilite la permanence ou la restauration du lien avec l'entourage (amis, familles).

Toutefois, dans tous les cas, on constate le plus souvent un besoin de mobilité vers l'hyper-centre.

9 LE LIEU DE COUCHE A UNE FONCTION ANTHROPOLOGIQUE FORTE POUR LES PERSONNES SANS-ABRI, MÊME S'IL NE FAUT PAS RÉDUIRE LEUR VIE À CE LIEU

Le lieu de couche n'est pas qu'un enjeu fonctionnel, il a d'abord une fonction anthropologique. Pour certains, c'est un point fixe, une cabane bâtie en dur, une voiture

ou un campement installé aussi longtemps que possible, formant un lieu approprié dans un territoire de référence. Le lieu de couche est alors une forme de « chez soi », un lieu de sécurité et de construction d'identité dans un océan d'espace anonyme : démonstration de la capacité à la stabilité, personnalisation voire esthétisation du lieu, etc. Dans sa forme et son organisation, il reflète parfois l'état de l'individu qui l'occupe : une personnalité « éclatée » ayant tendance à avoir un lieu de couche dispersé.

Le lieu de couche est aussi un lieu relationnel lorsqu'il est partagé avec d'autres, pour le meilleur comme pour le pire, et d'où peuvent se construire des socialisations un peu durable. S'il est ancré localement de manière relativement stable, il peut être alors le support d'une interconnaissance entre la personne et les riverains. Il est rarement un lieu de manche mais la préservation de son intégrité face aux vols, dégradations, etc. est un élément important qui permet la mobilité vers d'autres lieux ressources plus lointains.

Il ne faut pas non plus réduire la vie des sans-abri à leur lieu de couche : bien qu'elles dorment dans la rue, les personnes sans-abri fréquentent des lieux publics (gares, bibliothèques, piscines), des lieux privés (commerces), travaillent, fréquentent des personnes qui ont un logement, etc.

10 LES STRATÉGIES D'INVISIBILITÉ ET DE VISIBILITÉ SONT AU CŒUR DE LA PRATIQUE DE LA RUE

La visibilité et l'invisibilité sont le quotidien des personnes sans-abri. Elles vont ainsi se rendre visible dans certaines situations, par exemple pour faire la manche le jour (pour celles qui s'adonnent à cette pratique), pour garder leurs liens avec des connaissances du quartier (riverains, commerçants, etc.) ou pour être repérées par les maraudes et bénéficier d'un soutien ou d'un contact ponctuel. À l'inverse, la visibilité par des signes très stigmatisants comme l'absence d'hygiène corporelle peut être un moyen de protection, en permettant d'éviter les interactions avec autrui.

Dans d'autres occasions, les personnes sans-abri vont se rendre invisibles, principalement lorsqu'elles cherchent à effacer le stigmate de leur situation : lorsqu'elles travaillent, dans des lieux publics comme des bibliothèques (où on s'adressera à elles « en tant qu'utilisateur » et non « en tant que sans-abri »). L'invisibilisation est aussi une stratégie de protection, par exemple pour les femmes qui peuvent craindre des agressions physiques et sexuelles, ou lorsque les sans-abri ne veulent pas interagir avec d'autres personnes. Cette invisibilisation rend l'accompagnement d'autant plus complexe à effectuer (cf. enseignement 11).

11 « ALLER VERS » LES PERSONNES SANS-ABRI POUR LES ACCOMPAGNER EST UN DÉFI À RELEVER

Les stratégies d'invisibilisation s'expliquent d'un point de vue sociologique (cf. enseignement 10). Mais pour aider les personnes sans-abri à rentrer dans un parcours d'aide – ou a minima à répondre à leurs besoins –, plusieurs acteurs de terrain s'alarment du fait de rencontrer « pour la première fois » des personnes après plusieurs années de vie dans la rue. En ce sens, le travail consistant à « rendre visibles », c'est-à-dire à repérer les personnes sans-abri pour mieux les accompagner sans être dans la coercition, est un défi de taille. C'est tout l'enjeu de « l'aller vers », c'est-à-dire aller à la rencontre des publics au lieu où elles se trouvent (plutôt que d'attendre qu'elles se manifestent), afin de rendre visible leur situation auprès des associations et pouvoirs publics et amorcer un accompagnement.

Cette mise en visibilité et l'accompagnement qui en résulte ne va pas de soi : il nécessite de créer de la confiance, sans stigmatiser. Il prend du temps et peut malheureusement passer par des « ruptures d'accompagnement » (la personne disparaît un certain temps avant d'être de nouveau visible). C'est ce temps long de la relation qui, souvent, lève la situation d'invisibilité et permet de commencer un parcours d'aide et d'accompagnement.

12 LE RAPPORT AU CORPS EST RÉVÉLATEUR DE LA VIOLENCE D'UNE [SUR]VIE DANS LA RUE

[Sur]vivre dans la rue affecte le corps, qui devient le réceptacle de toutes les violences (froid, faim, pluie, regards, agressions, etc.). Le corps fait l'épreuve quotidienne d'un espace urbain non adapté à la vie dans la rue, voire hostile à travers des dispositifs anti-SDF. L'intimité est précaire au regard de tout un chacun, voire déniée lorsqu'on imagine un droit à la sexualité qui apparaît difficile dans l'espace public, ou dans des centres d'hébergement collectifs peuplés (type gymnases). Le corps peut agir ainsi comme un repoussoir en accentuant les stigmates (cf. enseignement 10), tandis que pour d'autres préserver une apparence normée dans un rapport estimable à son corps peut devenir un défi au quotidien. Les détériorations sont aussi au niveau psychique, près d'un tiers des personnes sans-abri souffrant d'un problème psychique sévère.

13 LA « PRÉFÉRENCE » DE VIVRE DANS LA RUE CRÉE UN MALAISE MÊME SI ELLE PEUT S'EXPLIQUER

Près d'une personne sur deux n'appelle plus ou n'a jamais appelé le 115, selon l'enquête menée sur Lyon en 2019. Une très grande partie des personnes sans-abri souhaiterait être hébergée ou disposer d'un logement si elles en avaient la possibilité, mais soit elles n'y ont pas accès, soit elles renoncent à contacter le 115 après plusieurs tentatives infructueuses.

Dans ce contexte, la « préférence » que certaines personnes peuvent avoir à rester dormir dehors crée un malaise. Pour les uns, on ne saurait préférer vivre à la rue : ce serait une excuse des pouvoirs publics pour ne pas s'occuper des sans-abri ; pour les autres, ce choix serait bien réel et le nier –par exemple en appelant à forcer les sans-abri à un hébergement– est une violence supplémentaire envers des personnes déjà fragilisées. Derrière ce débat se trouve l'ambivalence d'un « choix » rationnel à dormir dehors. Sur ce sujet, les travaux sociologiques montrent que pour une partie des personnes sans-abri, le non-recours « voulu » à certaines formes d'hébergement ou d'aides est une réalité pour plusieurs raisons ; citons-en simplement trois :

- en raison de la volonté de s'isoler et de ne pas vouloir interagir avec d'autres personnes considérées comme plus en difficulté que soi. Dans cette situation, il y a certes un choix, même s'il est la conséquence de désocialisations, de violences passées subies ou d'opinions politiques (dans des squats ou des ZAD par exemple) ;
- du fait des représentations que les sans-abri se font des centres d'hébergement, ainsi que d'expériences qu'ils auraient vécues (violence, vol), ou de conditions d'accès rédhitoires (refus d'accepter les chiens, les couples, chambre d'hôtel sans cuisine) ;
- en raison des socialisations tissées dans le quartier. Dans cette situation, aller dans un centre d'hébergement lointain et inconnu peut être vécu comme un danger et un déracinement.

RÉPONDRE AUX BESOINS

Le fait de questionner les besoins des personnes sans-abri ouvre le champ des actions envers ces personnes.

Parler des besoins diversifiés, c'est ne plus se réduire à quelques sujets urgents et fondamentaux (s'abriter, se nourrir, se laver) pour aborder d'autres sujets moins connus qui font aussi le quotidien de ces personnes. S'intéresser aux besoins, c'est aussi considérer les besoins spécifiques propres à chaque public (mère seule, personnes non francophone en parcours migratoire, sortie carcérale, personnes victimes de violence ou de trafic d'être humain...) et amener à proposer des services dédiés voire exclusifs pour répondre à ces besoins.

Entrer par les besoins, c'est enfin prendre le point de vue des personnes sans-abri elles-mêmes, qui ne vont pas solliciter que les services qui leur sont dédiés.

L'affirmation de la nécessité de prendre en compte les besoins est donc riche en piste de travail, et pose des questions sur la proportion entre offre dédiée et universelle.

14 UN CENTRAGE S'OPÈRE SUR LA RÉPONSE AUX BESOINS SPÉCIFIQUES À CHAQUE PROFIL

Un centrage s'opère sur une réponse aux besoins des sans-abri, qui ne se réduit plus seulement à l'hébergement d'urgence et à l'alimentation, même si ces aides demeurent déterminantes. Ce réinvestissement de la notion de « besoin » s'explique par deux grandes raisons : d'une part, la volonté de ne plus être seulement dans la réponse à l'urgence (cf. enseignement 15), mais aussi d'engager un accompagnement de longue durée ; d'autre part le constat d'une diversification des profils (cf. enseignement 1), de leurs besoins spécifiques et des barrières individuelles dont ils peuvent être victimes.

Cette entrée par les besoins invite à dépasser la figure moyenne du sans-abri pour développer des solutions variées, spécifiques voire exclusive à chaque profil : par exemple, les 30 % de femmes sans-abri dénombrées à Lyon auront des besoins spécifiques de sécurité ou d'hygiène menstruelle qui vont amener à déployer des lieux dédiés d'hygiène et de soins. De même, l'aide sera adaptée aux barrières individuelles, comme le fait d'avoir une souffrance psychique ou de ne pas maîtriser la langue française.

15 LA DIVERSIFICATION DES BESOINS PERMET DE RECONNAÎTRE DES BESOINS LIÉS À LA DIGNITÉ DE LA PERSONNE, JUSQU'ALORS VUS COMME « PÉRIPHÉRIQUES »

L'entrée par les besoins des personnes sans-abri est aussi un moyen de ne plus réduire l'aide à leur égard à une réponse urgente aux besoins fondamentaux comme manger ou dormir. Au contraire, elle invite à prendre en compte des besoins qui peuvent apparaître secondaires (se connecter à Internet, lire, étudier, prendre soin de son corps, avoir une sexualité) alors qu'ils sont au contraire primordiaux dans l'estime de soi et dans la possibilité de réinsertion. Ainsi, l'entrée par les besoins élargit le sujet du sans-abrisme depuis une dimension simplement fonctionnelle (héberger et nourrir des individus) vers une prise en compte d'autres enjeux qui touchent à la dignité des personnes (reconnaître leurs besoins affectifs, de se déplacer, de se cultiver, etc.).

16

LA RÉPONSE AUX BESOINS NE PASSE PAS QUE PAR UNE OFFRE PUBLIQUE ET ASSOCIATIVE

Même si les dispositifs dédiés aux sans-abri s'avèrent nécessaires et sont à promouvoir, les personnes sans-abri ne vont pas se limiter à ces services. Ainsi, les lieux fréquentés par des personnes à la rue vont de services publics (piscines, bibliothèques) à des services privés (toilettes de restaurants). Certains commerces peuvent même « inciter » les personnes sans-abri à les solliciter, par exemple en mettant des autocollants les accueillant sur leur porte (avec l'association Le Carillon).

Plus globalement, si l'on prend le point de vue d'une personne sans-abri, dans les faits celle-ci ne va pas penser par « dispositif » ou par acteur : sa manière de répondre à un besoin –d'hygiène par exemple– dépendra de ses capacités financières du moment, de la connaissance de l'offre publique et privée, des effets de réputation des lieux, son emplacement géographique du moment, ses contraintes (faire garder ses bagages par exemple), des relations qu'elle a pu tisser (avec un commerçant par exemple). Cette entrée par le point de vue des personnes sans-abri permet de porter un regard nouveau sur des acteurs aux contacts des sans-abri (commerçants de proximité, services publics, habitants, McDonald's, JC Decaux, SNCF), ce qui permet d'élargir le spectre des acteurs qui sont en interaction avec le sans-abrisme (cf. enseignement 18).

17

LA GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PROFILS INTERROGE LA PROPORTION ENTRE OFFRE DÉDIÉE ET UNIVERSELLE

L'entrée par les besoins spécifiques (cf. enseignement 13) apparaît de plus en plus nécessaire, incitant à déployer des accompagnements adaptés. Sur ce point, il est généralement admis qu'un accompagnement individualisé et sur-mesure permet une meilleure insertion de la personne. Cette adaptation est d'autant plus nécessaire qu'elle répond à l'hétérogénéité des profils (cf. enseignement 1) et aux besoins spécifiques propres à chaque catégorie de profils, voire à chaque individu (on n'accompagnera pas de la même façon un migrant francophone et non francophone).

Dans un contexte de hausse du nombre de personnes sans-abri et de diversification des profils, la prise en compte de besoins spécifiques se heurte néanmoins à deux écueils : les limites budgétaires de l'aide aux sans-abri ; et l'échelle d'application qui doit s'adresser à un nombre plus restreint de personnes pour être vraiment pertinente et « sur-mesure ». Pour schématiser, les acteurs de terrain se retrouvent ainsi face à un choix cornélien : proposer une offre universelle touchant plus de personnes mais de manière moins adaptée, avec donc une espérance d'intégration plus limitée et une possibilité de voir des publics s'auto-exclure (ex. des femmes dans certains lieux) ; ou proposer une offre dédiée et sur-mesure ciblée, avec une meilleure possibilité d'intégration, mais sur un public plus réduit, excluant alors une majorité toujours plus nombreuse de public de toute aide personnalisée.

ORGANISER L'AIDE AUX SANS-ABRI : UN ÉCOSYSTÈME D'ACTEURS EN MUTATION

Les acteurs en charge du sans-abrisme se multiplient, s'appuyant pour certains sur des outils numériques.

Cette multiplication d'acteurs et de manières de faire pose des défis en termes de coordination et de formation des volontaires. Elle interroge aussi le sens du travail des professionnels déjà en place.

Ces tendances, même si elles demeurent pour la plupart positives, ne doivent pas laisser penser que le problème du sans-abrisme va être rapidement résolu.

Ces démarches s'inscrivent plutôt dans un travail au long cours visant à réengager les personnes sans-abri dans un accompagnement en vue de leur insertion sociale, ou bien à les faire participer aux décisions qui les concernent.

18 ENTRE NOUVELLES ASSOCIATIONS, ENTREPRISES ET INITIATIVES CITOYENNES, LES ACTEURS AU CONTACT DES SANS-ABRI SE MULTIPLIENT

Que ce soit par devoir éthique, par empathie, au nom de la responsabilité sociale des entreprises, ou parce qu'ils peuvent y avoir un intérêt commercial, des acteurs privés et citoyens se mobilisent pour agir en faveur des personnes sans-abri. Sur le territoire de la métropole de Lyon, l'Entreprise des Possibles est un exemple de RSE locale visant l'intégration des personnes vivant à la rue. Certaines entreprises ou associations « innovantes » se positionnent sur le sujet de l'innovation sociale pour apporter des réponses concrètes aux personnes vivant dans la rue, comme Solinum. Des collectifs s'organisent au niveau de quartiers, par exemple au travers de l'association La Cloche.

De manière moins visible, les citoyens peuvent être aussi acteurs par d'autres moyens que le don d'argent : les dons de cafés ou repas suspendus, la mise à disposition d'une douche ou d'un lit, etc. À cet égard, les enfants dormant dans la rue font l'objet d'une forte implication de collectifs de quartiers (souvent les parents des camarades de classe de ces enfants) pour trouver des solutions d'urgence alternatives, plus ou moins légales.

19 LE NUMÉRIQUE APPARAÎT COMME UN LEVIER ENCORE ÉMERGENT D'UNE « MULTITUDE » AU SERVICE DES SANS-ABRI

Des dispositifs offrant des ressources pour les personnes sans-abri se sont multipliés dans une forme de médiation entre offres et besoins utilisant le numérique : application Entourages, projet Boussole des Maisons de la Métropole, documents partagés et collaboratifs... Cette tendance rejoint les évolutions de l'économie numérique, caractérisées par la « multitude » (la possibilité de chacun de pouvoir contribuer, notamment via son téléphone) et la mutualisation d'actifs sous-utilisés (par exemple, proposer ponctuellement sa douche ou une chambre non utilisée à une personne qui en a besoin).

Ces initiatives sont encore embryonnaires mais elles interpellent d'ores et déjà. Le numérique peut être mal vécu pour certains, le voyant comme une nouvelle phase de la déshumanisation des liens, tandis que d'autres se féliciteront de l'efficacité de ces

outils pour résoudre des situations concrètes. L'usage du numérique va poser un nombre conséquent de questions, sur l'utilisation des données, sur les promesses de « tout résoudre » par une application, sur l'accès des personnes à ces solutions numériques (fracture numérique, accès à la recharge d'un téléphone).

20 ALORS QUE LES ACTEURS SE MULTIPLIENT, LE TISSU ASSOCIATIF HISTORIQUE EST EN MUTATION

Parallèlement à une multiplication des acteurs agissant directement en faveur des personnes sans-abri (cf. enseignement 18), on constate des évolutions importantes du côté des acteurs associatifs historiques :

- Une nouvelle allocation des fonds publics, depuis la crise de 2008, a conduit des associations à regrouper leurs actions et à revoir leurs organisations. Une plus forte coordination de ces actions est recherchée pour mieux couvrir les besoins (ne pas dégarner l'offre sur un territoire ou offrir une aide non coordonnée). Toutefois, on perçoit également un risque de mise en concurrence des associations contre l'émergence duquel les pouvoirs publics restent pour l'heure vigilants.
- Les acteurs associatifs historiques et locaux basaient leur appui aux personnes sans-abri sur une aide très localisée, à partir de connaissances de ressources venues de liens interpersonnels, de solutions de débrouillardise. La mise en œuvre de solutions sur des échelles métropolitaine et le recours à l'informatisation mettent à mal ces pratiques parfois informelles et peuvent les forcer à agir « hors cadre », notamment en trouvant des solutions d'hébergement dans des lieux non répertoriés et non conçus pour cela. Ils sont encouragés par l'émergence de solutions citoyennes qui ont les mêmes pratiques.
- La recherche de synergie entre politiques amène à de nouveaux partenariats : par exemple, les acteurs associatifs du logement sont de plus en plus incités à travailler avec les acteurs de la veille sociale et du soin dans le cadre du Logement d'abord.

21 LA DÉMULTIPLICATION DES PRISES EN CHARGE POSE LA QUESTION DE LA COORDINATION ET DE LA FORMATION

L'arrivée de nouveaux acteurs pose la question de la capacité collective des acteurs à se coordonner pour répondre aux besoins des personnes sans-abri. Cette interrogation s'inscrit dans un contexte déjà difficile pour les acteurs déjà existants, qui pointent des ruptures d'accompagnement dans les « parcours » de mise à l'abri ainsi que des lacunes dans la gouvernance actuelle, souvent faute de moyen.

Dans ce contexte, la multiplication des services dédiés voire exclusifs à certains publics (cf. enseignements 14 et 17) et l'implication d'un plus grand nombre d'acteurs (cf. enseignement 18) peuvent constituer des facteurs déstabilisants et créer une redondance ou des offres contradictoires, ce qui n'est pas toujours profitable pour les personnes sans-abri elles-mêmes.

22 N'EST PAS ACTEUR DE L'ACCOMPAGNEMENT QUI VEUT

L'inclusion de nouvelles personnes et de nouvelles approches dans l'aide aux sans-abri peuvent être vues comme un soutien formidable pour les personnes qui vivent dans la rue. Cette implication de nouveaux individus nécessite toutefois un temps d'information et de formation, car le contact avec des personnes fragilisées par la [sur]vie dehors est loin d'être aisé : les situations de souffrance psychique, les violences vécues au quotidien, les expériences dramatiques sont autant de facteurs à prendre en compte dans l'aide, car ils peuvent être source de difficulté pour tout individu qui veut apporter

son aide, aussi volontaire soit-il. De la même manière, une aide qui ne repose que sur le bon vouloir de citoyens peut courir le risque de ne cibler que certains publics jugés plus « méritants » que d'autres, avec un risque d'exclure encore davantage certains publics (par exemple, les roms ou les migrants). La formation ou l'échange de bonnes pratiques entre pairs apparaissent donc comme une nécessité autant pour les bénévoles que pour le grand public.

23 CHAQUE DISPOSITIF PORTE UN POIDS SYMBOLIQUE À PRENDRE EN COMPTE

Les travaux sociologiques qui étudient la vie dans la rue insistent sur le besoin de dépasser la logique « un besoin = une solution ». Il s'avère en effet qu'au-delà de l'apparente efficacité d'un outil, la dimension symbolique d'un dispositif influence aussi son utilisation et son activation par les personnes sans-abri. Une solution d'hébergement peut ainsi être refusée pour diverses raisons (cf. enseignement 13), par exemple selon la réputation du lieu ou bien l'image qu'il renvoie à la personne sans-abri. En ce sens, certaines associations d'aide alimentaire changent leur approche pour préférer rendre payant – à une somme modique – le « don » de nourriture, moins dans une volonté de rentabiliser leur offre que dans un souci de reconnaître la personne sans-abri et sa dignité.

24 LA REPRÉSENTATION ET L'ÉCOUTE DES SANS-ABRI N'EN SONT QU'À LEURS BALBUTIEMENTS

Les sans-abri n'ont pas de « structure » pour les représenter et ont l'image d'être peu intéressés par la politique et l'engagement. Il n'existe pas de « cause » portée par les sans-abri eux-mêmes, ce qui renforce le fait que leurs droits sont ignorés. Les associations qui mettent le phénomène en lumière l'intègrent généralement dans une approche plus large (mal-logement, pauvreté), même si certaines associations ciblent tout de même uniquement ce public. La « voix » des sans-abri est peu ou prou inexistante sans intermédiation (ex. Les Enfants de Don Quichotte). Certaines associations comme Entourage se positionnent aujourd'hui sur ce créneau, afin de favoriser une désintermédiation de la parole des sans-abri.

La citoyenneté des personnes à la rue est peu active. Elle trouve à s'exprimer par l'expertise de la rue qui leur est reconnue. Bien que d'autres thématiques apparaissent prioritaires, cette expertise d'usage pourrait être mobilisée pour mieux inclure les sans-abri dans la définition des politiques publiques et des aménagements et services urbains qui les concernent.

25 LE TRAVAIL SOCIAL À DESTINATION DES PERSONNES SANS-ABRI EST EN PERTE DE SENS

D'un côté, les travailleurs sociaux sont en contact avec elles et se voient confrontés à des situations d'une extrême précarité (enfants dans la rue, détérioration des corps, cf. enseignements 6 et 12). De l'autre côté, la coordination globale s'avère de plus en plus complexe et le paysage dans lequel ils évoluent est en profonde mutation, avec de nouveaux acteurs (cf. enseignement 18) dont certains prétendent « résoudre le sans-abrisme » sans se coordonner avec eux. Enfin, les injonctions contradictoires se multiplient pour eux : injonction à l'efficacité pour « éradiquer le phénomène » ou bien à « aider d'abord les sans-abri français » voire ne pas les aider du tout (cf. enseignements 6 et 7). Les situations étant de plus en plus bloquées, les travailleurs sociaux sont plus souvent interpellés et s'interrogent sur le sens de leurs missions.

INTERPELLATIONS PROSPECTIVES

Au-delà des enseignements cités dans la première partie, le phénomène de sans-abrisme pose de réels défis pour la Métropole de Lyon. Nous proposons ici cinq interpellations issues de ces enseignements, qui proposent une lecture prospective du sujet et qui ouvrent des espaces de choix.

- Qui seront les sans-abri de demain ?
- Comment et jusqu'où adapter la ville pour les besoins des sans-abri ?
- Comment coordonner dispositifs institutionnels, acteurs de terrain et bonnes volontés ?
- Comment écouter et faire participer les sans-abri à l'évolution de la ville et de ses espaces publics ?
- Quelle doctrine métropolitaine d'aide aux sans-abri ?

Ces interpellations ayant été rédigées au cours de la crise sanitaire et économique de la Covid-19, celle-ci a été prise en compte dans les réflexions, même si nous n'avons pas un recul nécessaire pour en percevoir les implications multiples.

[PROSPECTIVE]

QUI SERONT LES SANS-ABRI DE DEMAIN ?

Margot Baldassi et Philippe Gargov

La conjoncture économique récente alerte quant à la précarisation croissante de la société, laissant augurer une augmentation du nombre de personnes mises à la rue. À cela s'ajoute la crise sanitaire de la Covid-19, qui vient très directement renforcer certains des « facteurs à risque » chez les populations les plus fragilisées, et peut probablement faire advenir de nouvelles pauvretés chez des publics jusqu'alors peu en contact avec les services sociaux.

ENSEIGNEMENTS

Une nécessité de comprendre les publics pour mieux accompagner

Comme indiqué dans la section enseignements, les données qui ressortent des études et enquêtes existantes sur le sans-abrisme ont permis de dégager certaines tendances de profils touchés à la hausse par le phénomène (les femmes, les migrants, les familles), mais aussi une diversification des profils, soulignant sa complexité et confirmant que le « sans-abri moyen » n'existe pas.

La classification des sans-abri à travers différents profils est l'une des clés pour tenter de comprendre, d'une part les mécanismes de mise à la rue, et d'autre part les besoins des personnes concernées. À terme, une meilleure connaissance et compréhension du phénomène peuvent permettre de mieux répondre à ses larges enjeux, et prévenir certains de ses rouages.

Compte tenu du contexte économique, social et politique, il est raisonnable d'affirmer que le sans-abrisme est malheureusement amené à perdurer, à court comme à moyen terme, malgré les efforts engagés par les acteurs publics et associatifs. Mais qui seront les sans-abri de demain ? Comment la collectivité peut-elle anticiper ces mécanismes, dans le meilleur des cas les corriger, et dans le pire des cas les accompagner ?

ENJEUX

Un phénomène accentué par les situations socio-économique, géopolitiques et par la crise de la Covid-19

On peut distinguer deux grands types de mécanismes de mise à la rue : les facteurs socio-économiques pouvant entraîner la perte du logement, souvent combinés à des ruptures familiales ou une problématique de solitude ; et les phénomènes migratoires suite auxquels des populations arrivent sur le sol français directement sans toit. À ces deux mécanismes s'ajoute le contexte spécifique de la crise sanitaire et économique de la Covid-19 (arrivée en cours de rédaction de ce document) qui bouscule les lignes.

Précarité : une hausse attendue du basculement ?

Concernant la première catégorie, les choses semblent assez claires : la précarisation d'une partie de la population française est notable, et risque de s'accroître dans les années à venir. Plusieurs items s'avèrent préoccupants comme l'endettement lié au marché de l'immobilier. Certains publics sont plus directement concernés, à l'instar des jeunes ou des seniors. Autre facteur de bascule, les crises familiales sont plus difficiles à évaluer sur le plan prospectif. Il est néanmoins permis de formuler quelques hypothèses.

Par exemple, les femmes peuvent représenter un profil « à risque » : s'il apparaît favorable que les campagnes de prévention actuelles puissent amener un nombre croissant de femmes victimes de violences conjugales à quitter le foyer, cette tendance cumulée à d'autres facteurs de précarités et si elle n'est pas suivie d'un accompagnement dédié, peut contribuer à terme à l'isolement de ces personnes et à leur mise à la rue, confortant une tendance à la hausse observée depuis une dizaine d'années.

Migrants sans-abri : de nombreux facteurs à risque

Concernant la seconde catégorie de mise à la rue, tout dépend évidemment de l'évolution des flux migratoires vers la France, et donc des contextes géopolitiques à travers le monde. Ces éléments restent grandement imprévisibles. Il est toutefois possible de rappeler que les structures d'hébergement sont d'ores et déjà largement saturées, entraînant plusieurs phénomènes aggravant chez ces populations : constitution de bidonvilles, économie informelle, proximité avec certains foyers de toxicomanie pouvant mener à la consommation de stupéfiants, etc.

Au-delà de l'évolution quantitative du flux de migrants à la rue, les facteurs à risque sont aussi liés à leurs modes de vie (ou plutôt de survie), ainsi qu'à l'évolution du cadre réglementaire : la complexité de certains dispositifs, comme les OQTF (obligations de quitter la France) non appliquées ou les migrants dits « Dublinés » (qui ont fait une demande d'asile dans un autre pays que la France) créent des situations de blocage insolubles qui peuvent pérenniser le phénomène.

Covid-19 : quelles conséquences sur les flux de sans-abri ?

Inévitablement, la crise sanitaire de la Covid-19 s'impose comme un facteur potentiel de mise à la rue. La stratégie de confinement a révélé au grand jour une importante fracture dans la population française, notamment concernant les conditions de logement : logement précaire et exigu pour nombre de Français, cohabitation de familles avec des violences amenant à une augmentation des violences conjugales... De même pour les séparations, les difficultés du confinement ayant potentiellement accentué des crises au sein des couples ou des familles. Tous ces éléments devront évidemment être objectivés dans les mois à venir, mais il semble nécessaire d'intégrer ces paramètres dans les conséquences indirectes de la Covid-19.

Il en va de même pour les questions économiques. La crise sanitaire risque d'aggraver la précarité de certains profils déjà identifiés (sortie de prison, ASE, chômeurs) et peut renforcer les facteurs contribuant à leur exclusion (défaut de coordination entre acteurs, complexité administrative favorisant le non-recours). Mais aussi, la crise crée de nouveaux facteurs de précarités pour des publics éloignés des services sociaux : rappelons que le confinement a entraîné des pertes de revenus irrémédiables pour de nombreux métiers (nettoyage, transport, tourisme, marché, autoentrepreneurs, travailleurs de l'économie informelle) ; et que la distanciation physique en confinement et à venir touche plus fortement les métiers d'exécution peu qualifiés (personnel d'entretien, logistique) et les métiers de contact pourvoyeurs de contrats courts (garde d'enfant, événementiel, culture, restauration).

La conjoncture économique hexagonale et internationale (récession, dettes nationales, inflation, etc.), pour l'heure une immense inconnue, fait inévitablement partie de l'équation prospective. Certaines mesures sont d'ores et déjà évoquées pour permettre aux catégories les plus précaires d'éviter une bascule (chômage partiel, prolongement de la trêve hivernale, aides diverses, etc.). Mais il est difficile d'envisager que cela suffise à limiter suffisamment l'impact de la récession à venir.

Enfin, et non des moindres, concernant les flux migratoires : la crise sanitaire mondiale risque de bousculer certains équilibres géopolitiques, et donc potentiellement entraîner de nouveaux mouvements migratoires. Si les pays les plus touchés sont majoritairement (pour l'instant) des pays riches, les conséquences indirectes sur les pays pauvres pourraient renforcer des crises locales (baisse des importations ou des aides, etc.).

INTERPELLATIONS

- ▶ Les dernières études statistiques, bien que parcellaires, ont démontré leur intérêt pour comprendre plus finement le sans-abrisme et ses nombreuses aspérités, mettant en lumière certains profils spécifiques ou émergents, certains facteurs de « basculement », etc. Comment la collectivité peut-elle approfondir cette connaissance à l'échelle de son territoire, afin de mieux identifier les caractéristiques socio-démographiques qui lui sont propres ? Doit-elle produire elle-même des statistiques (sous la forme d'un observatoire pérenne par exemple) ou s'appuyer sur les acteurs du terrain, comme déjà initié avec le travail réalisé par la MRIE en 2019 ? Si tout l'enjeu est de repérer des publics nouveaux et invisibles, comment capter les signaux faibles qui seraient hors des catégories statistiques qui se répéteraient chaque année ?
- ▶ Certains mécanismes de « basculement » dépendent de facteurs socio-économiques désormais mieux connus, et de surcroît identifiables en amont. Comment la collectivité peut-elle « anticiper » ces potentiels basculements et les profils correspondants ? Comment peut-elle accompagner les publics « à risque », c'est-à-dire ceux pour qui les accidents de la vie sont le plus susceptibles d'entraîner une mise à la rue ? Quels indicateurs mettre en place ? quels outils de suivi ? quels dispositifs de prévention en amont ?
- ▶ La crise de la Covid-19 risque d'entraîner dans une grande précarité certains publics déjà très fragiles. La collectivité peut-elle proposer un accompagnement ciblé des profils les plus à risque ? Si oui, avec quels acteurs coopérer pour répondre le plus efficacement aux situations propices à un basculement ? (ex. bailleurs sociaux, associations, etc.) Comment peut-elle se préparer à une crise économique et/ou migratoire d'ampleur ?

[ESPACE PUBLIC]

COMMENT ET JUSQU'OU ADAPTER LA VILLE POUR LES BESOINS DES SANS-ABRI ?

Benjamin Pradel

La ville se présente souvent comme hospitalière dans ce que ses politiques publiques donnent à voir, mais l'est de moins en moins dans sa matérialité. L'approche du sans-abrisme est souvent hors sol et rarement replacée dans un contexte spatial avant tout pensé pour les logés.

ENSEIGNEMENTS

Des pratiques diverses pour accéder aux ressources

La ville forme un environnement qui influence la vie à la rue. Elle oblige chaque personne, avec ses capacités et son parcours singuliers, à y déployer des stratégies pour y trouver les ressources répondant aux besoins quotidiens. À cet égard, la ville comme territoire de (sur)vie à la rue s'avère de moins en moins accessible pour les personnes sans-abri.

- Elles doivent s'invisibiliser pour avoir un droit d'accès à l'espace public de jour et d'installation de nuit.
- Elles doivent s'adapter à une localisation des dispositifs d'aide parfois dissociée de leurs pratiques spatiales.
- Elles doivent jouer de stratégies pour pouvoir dormir sereinement, mancher sans encombre et se déplacer par choix dans des espaces repoussoirs, surveillés et poussant au mouvement.
- Elles cherchent l'ancrage au territoire qui permet, outre l'identification des ressources, des socialisations souvent hors du groupe et nécessaires à l'estime de soi, au sein d'une foule qui les ignore le plus souvent.

La diversité des personnes et de leurs besoins physiques et psychologiques se traduit par des pratiques urbaines spécifiques. Cela invite à dépasser la figure moyenne du sans-abri et, *in fine*, la figure moyenne de la ville hospitalière.

ENJEUX

L'accès aux communs de la ville pour répondre aux besoins

Une ville de moins en moins accueillante

Si la ville se pense de plus en plus en termes de « communs », le traitement et la gestion de ses espaces concrets restent le plus souvent excluant pour les personnes sans-abri. D'abord, certaines ressources publiques qui constituaient des communs accessibles à tous s'amenuisent : sanisettes payantes, raréfaction des points d'eau potable, fermeture des bains-douches, restriction d'utilisation des pelouses, etc. Ensuite, les travaux récurrents, la privatisation des lieux publics, la multiplication des agents de sécurité, la mise en tourisme des lieux centraux, le plan Vigipirate ou la baisse du nombre des espaces résiduels rendent difficile l'immobilité dans l'espace public, pour dormir, mancher, ou ne rien faire. Enfin, le mobilier anti-SDF, le déclenchement des arrosages automatiques, les coupures d'eau des sanitaires ou la multiplication des barrières

poussent au mouvement. Les sans-abri se déplacent de quelques mètres sans solutions alternatives et conséquentes à leurs besoins. Ils se replient dans les plis de la ville (communs abandonnés, sous-pentes, souterrains, tunnels, etc.), devenant invisibles et donc plus difficiles à aider.

Saisir les opportunités de l'urbanisme temporaire

Le développement de l'urbanisme transitoire dans les métropoles pose indirectement la question de l'hébergement temporaire. Le sujet peut explicitement faire partie du cahier des charges de ces projets, d'où l'intégration de structures telles qu'Aurore (association qui accompagne les personnes en situation de précarité) dans les groupements. De même, certaines entreprises tentent d'imaginer des solutions d'hébergement d'urgence. La position des groupes immobiliers n'est pas forcément claire sur le sujet. Il pourrait être intéressant de s'interroger sur la manière dont ce jeu d'acteurs est susceptible d'évoluer dans les années à venir, notamment dans les négociations entre aménageurs, développeurs et porteurs de projets sur la place à accorder aux personnes sans-abri au sein des sites (hébergement ou accès aux ressources présentes).

Vers une ville offrant des choses « en propre » ?

Si la ville offre moins de communs, elle se doit d'offrir des dispositifs qui permettent aux personnes sans-abri de posséder « en propre » des choses, objets comme services, et qui permettent de constituer un semblant de « à soi » sécurisé et des stabilités rassurantes. Ainsi, le stockage matériel et immatériel (données) est important pour sécuriser son identité, ses affaires, pouvoir bouger facilement. Les solutions rencontrent pourtant de nombreux freins de mise en œuvre (sécurité, confidentialité, manque de locaux...). Un service de stockage physique et numérique dépassant les durées habituelles de stockage, et avec une grande amplitude horaire, est nécessaire (comme en témoigne le succès de la Bagage'rue à Lyon) et devrait être pensé avec les personnes concernées et les travailleurs sociaux. Cette reconnaissance des « propres » par la ville est à réfléchir autour de l'enjeu de sécurisation des lieux de couchés (à recenser, coordonner voire réguler ?) par exemple, voire des lieux de stockage et d'accès des dons alimentaires à l'exemple des frigos solidaires. Reconnaître les « propres » des personnes, c'est aussi valoriser leurs connaissances et reconnaître leur indépendance pour leur laisser des marges d'action et d'intervention dans les dispositifs : cuisiner plus que manger, s'installer confortablement plus que dormir, savoir se déplacer plus qu'utiliser les transports, etc.

Multiplier et révéler les communs dispersés de la ville

L'idée d'une ville comme un commun intégrant les personnes sans-abri incite à rouvrir les communs devenus excluant, tout autant qu'à produire de nouveaux communs pouvant être mis à disposition des sans-abri. Révéler les ressources hétérogènes de et dans l'urbain et les multiplier constitue un enjeu pour une ville plus ouverte. L'association Carillon qui incite les commerçants à offrir des ressources (douche, réseau Wifi, eau, etc.) ou le principe des Cafés Suspendus constituent autant de communs accessibles à tous. Indirectement, les besoins de nouvelles pratiques de la ville, par exemple la marche, le vélo, le sport urbain, peuvent rejoindre certaines préoccupations des personnes à la rue (trouver de l'eau en ne s'éloignant pas de ses affaires, emprunter un vélo en libre-service pour bouger). À ce titre, le caddie est l'emblème d'un commun en libre-service utilisé par les personnes à la rue. Si des communs vraiment communs peuvent redonner à l'espace public son statut d'accessibilité sociale universelle, il ne faut pas oublier que cette offre, pour être appropriée, nécessite un savoir-être et un savoir-faire, inégalement réparti, qu'il faut étudier malgré la difficulté d'accès à la parole des personnes sans-abri.

INTERPELLATIONS

- ▶ Si la ville sait organiser des infrastructures et aides descendantes, localisées et spécifiques, pourquoi ne pas penser une ville des communs, accessibles aux personnes à la rue, en faisant de la question du sans-abrisme une dimension transversale des actions publiques sectorielles ?
- ▶ Au-delà des découpages symboliques (centre-ville), administratifs (commune) ou techniques (territoire de maraude), comment réorganiser l'action publique autour des territoires des pratiques des personnes sans-abri pour améliorer son efficacité ? Ne s'agirait-il pas d'articuler une prise en charge entre stabilité (essaimage de lieux fixes) et mobilité (aide et prise en charge mobile) pour rationaliser les efforts ?
- ▶ Comment penser une action métropolitaine vis-à-vis du sans-abrisme prenant en compte le centre-ville où le phénomène se concentre, et les périphéries où il s'atomise ? Les communes et les structures sanitaires et sociales étant directement impliquées, comment les associer pour approcher la diversité territoriale des personnes sans-abri ?
- ▶ Si l'image du SDF errant a vécu, force est de reconnaître qu'elle persiste dans la prise en charge des personnes. L'idée ne serait-elle pas de mieux prendre en compte et soutenir leur attachement aux lieux, duquel dépendent aussi leurs capacités de mobilités, pour leur permettre d'entrer dans des parcours socialement ascendant pour ceux qui le peuvent ?
- ▶ Si l'aide directe du type « distribution » est le modèle dominant, pourquoi ne pas valoriser aussi la débrouille des personnes à la rue en reconnaissant leurs capacités d'action pour déconstruire l'assistanat que beaucoup rejettent et travailler la valorisation de soi ?
- ▶ Ne serait-il pas temps de reconnaître le caractère durable du phénomène et à l'accompagner sans s'en satisfaire, en recensant les lieux de couche comme lieux de vie qui, au fil du temps, ne font que se déplacer sans jamais disparaître ? Mais ce faisant, aider à leurs stabilisations officielles lorsqu'ils ne posent pas de problème, tout en proposant des alternatives à la vie à la rue ou des possibilités de sécurisation contre aide et suivi de proximité, ne revient-il pas à pérenniser le phénomène dans la ville ?

Plus largement, répondre aux besoins en adaptant la ville de manière pérenne (même si elle peut être modulable) c'est assumer la place des personnes sans-abris dans la ville. Mais n'est-ce pas aussi accepter la défaite face à l'enjeu de trouver des solutions d'hébergement et de logement pérennes ? Est-on prêt à assumer une forme, certes ordonnée et organisée, d'occupation immobile et privative d'espaces publics ou tout du moins visible par le public ? Alors que le sans-abrisme a toujours existé, comment lui donner sa juste place dans la ville sans baisser les bras dans le combat à mener pour l'accès à tous à un logement ?

[GOUVERNANCE]

COMMENT COORDONNER DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS, ACTEURS DE TERRAIN ET BONNES VOLONTÉS ?

Isabelle Baraud-Serfaty

Les personnes sans-abri souffrent moins d'une insuffisance de dispositifs qui leur sont destinés que d'un besoin de mise en cohérence de ces dispositifs de manière à répondre précisément à leurs besoins.

ENSEIGNEMENTS

Coordonner les offres en prenant le point de vue des personnes sans-abri est une nécessité pour répondre efficacement à leurs besoins

L'action en faveur des personnes sans-abri est aujourd'hui portée par une multiplicité d'acteurs très hétérogènes : État, collectivités, associations, entreprises, commerçants, individus, etc. L'enjeu dans l'accompagnement de ces personnes semble moins de devoir susciter de nouvelles offres (même si cet enjeu ne s'efface pas) que de s'assurer que celles qui existent permettent de répondre précisément aux besoins de la personne sans-abri. Face à cet enjeu de coordination, il est possible de s'inspirer des tendances à l'œuvre dans d'autres secteurs.

D'un point de vue prospectif, la figure de l'agrégateur qui émerge dans certains secteurs, notamment dans la mobilité, semble une bonne source d'inspiration. Il s'agit d'un dispositif porté par un acteur qui cherche à se placer au plus près de l'« usager » (la personne qui doit se déplacer dans le cas de la mobilité, la personne sans-abri dans le cas qui nous intéresse) pour agencer les différentes offres lui permettant de répondre à son besoin. Selon les cas, il peut s'agir seulement de les rendre visibles (à l'image d'un office de tourisme donnant à voir les différentes propositions touristiques sur un territoire), ou bien d'informer sur la manière de les combiner (comme Citymapper informant sur la meilleure manière de combiner plusieurs modes de transport), ou bien encore de proposer un système de paiement intégré.

Plusieurs institutions peuvent endosser ce rôle d'agrégateur. Cela peut être un acteur de l'offre qui décide de se positionner plus en aval (cf. la SCNF qui axe sa stratégie sur le développement de la plate-forme « OUI SNCF »). Cela peut aussi être une plate-forme qui décide d'élargir son offre en intégrant d'autres fleurs à son bouquet de services, à l'image des vélos Jump avec Uber. D'une certaine manière, les services de l'État et le SIAO (service intégré d'accueil et d'orientation, qui gère le 115) jouent le rôle d'agrégateur sur la question de l'hébergement d'urgence et sur bien d'autres dispositifs, en coordonnant l'action des associations présentes sur le territoire. On peut ainsi imaginer que cette agrégation s'étende à des acteurs privés habituellement non sollicités, ou encore qu'une collectivité locale endosse aussi ce rôle, mais cela pose alors des questions sur la nature du bouquet de services qu'elle souhaite agréger (cf. infra).

Dans le champ de l'économie traditionnelle, et plus encore dans le champ de l'économie numérique, le lien privilégié dont dispose l'agrégateur avec son client lui permet d'avoir une influence importante sur les autres acteurs. À l'image de l'hôtelier Accor qui essaie de renouer le contact direct avec le client en réinventant le programme de fidélité, beaucoup d'entreprises bataillent désormais pour l'accès au client. En effet, le fait de

connaître précisément les besoins de son client, de pouvoir mesurer son consentement à payer, de créer une relation de confiance permet à ces acteurs de l'aval de préempter la relation-client et de peser sur les acteurs de l'amont. Notamment, les agrégateurs agissent comme des filtres : d'une part, ils ne sélectionnent qu'une partie des offres (par exemple l'application Citymapper peut décider de mettre en avant dans son comparateur Uber plutôt qu'Autolib') ; d'autre part, ils conservent la maîtrise des critères pris en compte pour comparer ces offres (par exemple, dans Citymapper, le fait de retenir le temps de trajet plutôt que le coût-carbone est en soi un arbitrage).

ENJEUX

Composer des bouquets d'offre exige un vrai savoir-faire

Le principe d'une offre d'agrégation peut sembler séduisant sur le papier mais il pose plusieurs questions.

Tout d'abord, la composition des bouquets par l'agrégateur oblige à sortir des grilles de lecture habituelles. De manière schématique, on avait jusqu'à présent une correspondance entre différentes distinctions. Un acteur privé avait une activité marchande, et payante, dans un but lucratif. Désormais, les correspondances habituelles (« privé = marchand = payant = lucratif » et « public = non marchand = gratuit = non lucratif ») ne fonctionnent plus : ces catégories ne se superposent plus systématiquement. Certaines offres peuvent par exemple relever d'acteurs privés, être payantes, et être adaptées aux besoins des personnes sans-abri. Agréger des offres pertinentes pour les personnes sans-abri suppose donc de coordonner des acteurs qui n'ont pas forcément l'habitude de travailler ensemble, qui peuvent relever de modalités d'action reposant sur des cultures très différentes, et qui peuvent être assez éloignés des acteurs traditionnels d'aide aux personnes sans-abri. Ce sont aussi des acteurs mouvants, et l'offre d'agrégation doit pouvoir évoluer dans le temps, tant pour tenir compte de l'évolution des besoins des personnes sans-abri que pour prendre en compte le fait que le paysage des « offreurs » est évolutif.

Un autre enjeu concerne le nombre d'agrégateurs : la logique voudrait qu'un seul centralise tout pour être plus performant, mais ce principe est questionnable. Le bon agrégateur est celui qui répond spécifiquement aux besoins de l'utilisateur et non à une intention générale. On peut aussi imaginer des agrégateurs spécialisés sur certains profils de personnes sans-abri.

Un dernier enjeu porte sur l'adéquation entre les dispositifs institutionnels et les « bonnes volontés » issues de la société civile ou de citoyens. La crise de la Covid-19 l'a en effet illustré : face à l'ampleur du choc, les dispositifs traditionnels associant État et acteurs de terrain ont permis de proposer une continuité d'offre et de nouveaux dispositifs (hébergement pour personnes atteintes de la maladie) dans un contexte particulièrement difficile. Malgré tout, le lien avec les initiatives spontanées (don de nourriture, #PourEux Lyon, etc.) a pu être difficile à s'opérer : ces initiatives spontanées ont pu se coordonner entre elles via des documents ouverts partagés, sans qu'il n'y ait d'appariement avec les demandes identifiées par les acteurs traditionnels. Autrement dit, les bonnes volontés ne manquaient pas, mais dans les faits, elles avaient du mal à trouver preneur, alors que les besoins étaient là. La crise n'est ici qu'un amplificateur d'enjeux déjà identifiés, sur les limites d'une adéquation entre offre d'aide et demande des sans-abris.

INTERPELLATIONS

Les collectivités doivent se poser la question de savoir si elles souhaitent endosser elles-mêmes ce rôle d'agrégateur dans le champ du sans-abrisme, ou en favoriser la création. Et selon quels critères ? Quelles logiques de composition des bouquets ?

- ▶ Faut-il des services spécialisés ou non spécialisés ; universels ou non universels ; dédiés ou non dédiés, etc. ? La collectivité soutiendra-t-elle plus facilement des services dédiés qui atteignent bien leur but mais enferment et stigmatisent un public, ou au contraire une offre universelle mais qui pourrait perdre certains publics spécifiques ?
- ▶ La collectivité souhaitera-t-elle rendre très visible un bouquet dédié aux sans-abri alors même que l'affichage d'une aide peut être risqué politiquement face à une « peur d'un afflux » ?
- ▶ Dans le cas où elle s'appuie sur des acteurs tiers, comment garantir la sécurité des données personnelles, la mise en œuvre du RGPD et le respect de la vie privée ?
- ▶ Les représentations du phénomène de sans-abrisme sont vraisemblablement différentes entre les acteurs. De même, la notion de secret professionnel partagé peut revêtir des significations et pratiques différentes selon les partenaires : comment travailler collectivement sur ces aspects ?
- ▶ Dans quelle mesure les logiques d'agrégation se combinent-elles avec l'offre d'accompagnement social déjà existante ?
- ▶ Une des manières d'agréger est de recourir à un « État plateforme » ou une « collectivité plateforme » au sens où l'acteur public met à disposition les infrastructures (site Internet ou autre) d'échange entre acteurs pour « faire faire » puis anime ces infrastructures sans s'impliquer directement. Dans quelle mesure une telle posture est-elle pertinente dans le domaine du sans-abrisme ? Peut-elle tenir en situation de crise comme celle vécue avec la Covid-19 ?
- ▶ La collectivité doit-elle/peut-elle créer la plate-forme ? Ou au contraire doit-elle aider les grandes associations à le faire ? Ou laisser des start-up s'en occuper ?
- ▶ Dans quelle mesure la recherche d'une coordination toujours plus efficiente n'est-elle pas un moyen de ne pas se poser les questions qui fâchent, face aux critiques d'une sous-dotation en argent public de l'aide aux sans-abri, aux limites de l'hébergement, etc. ?

[INCLUSION]

COMMENT ÉCOUTER ET FAIRE PARTICIPER LES SANS-ABRI À L'ÉVOLUTION DE LA VILLE ET DE SES ESPACES PUBLICS ?

David Chevallier

Des initiatives, plutôt expérimentales, tentent de renforcer l'expression des personnes à la rue pour mieux les inclure dans l'évolution des politiques publiques et lieux qui les concernent. Il reste à valoriser, développer et pérenniser ces initiatives.

ENSEIGNEMENTS

Un sujet encore émergent

Une citoyenneté encore peu active

La Loi permet aux personnes à la rue, domiciliées, majeures et non étrangères, de faire valoir leurs droits politiques, notamment le droit de vote. Ces droits n'apparaissent pas comme prioritaires : on ignore tout de leur effectivité et à peine perçoit-on parfois la capacité des personnes à la rue à avoir une opinion politique ou militante.

La participation citoyenne par l'expérience, une notion encore émergente

Au sein des associations et institutions sociales et médico-sociales, comme les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) ou encore le Samu social, les personnes à la rue peuvent disposer d'un lieu d'expression. Concrètement, les personnes se réunissent régulièrement, voire élisent des représentants et font évoluer les services à partir de leurs besoins et expertises. Cette approche plus participative pourrait être développée hors des établissements. Cela suppose souplesse, adaptation et collaboration active des personnes concernées en partant de leurs ressources expérientielles, culturelles et sociales pour participer à la fabrication de la ville et des espaces publics.

ENJEUX

La participation comme levier d'intégration et d'expression de la citoyenneté

Renforcer l'accès et l'exercice des droits politiques

L'accès et l'exercice des droits politiques passent d'abord par la domiciliation. Sa facilitation pour éviter le non-recours (observé en particulier chez les jeunes) participe donc également à un meilleur accès aux droits politiques.

L'intérêt des sans-abri à l'accès et l'exercice des droits politiques est peu étudié et peu connu. Par exemple, il n'existe pas de données sur le taux de personnes sans-abri qui votent aux élections locales ou nationales. En termes d'affirmation d'une opinion politique, seule l'existence des ZAD (Zones à Défendre) permet d'inclure des personnes vivant en squat dans la contestation politique et la participation au débat public. Il manque aujourd'hui un travail d'enquête sur ce sujet.

Quelques expériences ont été menées récemment pour favoriser la participation des personnes à la rue au débat public. Ainsi, le Samu Social de Paris a mis en place « le Débat Permanent », à la suite du Grand Débat National organisé en 2019. Les initiatives de type « Parlons-en » à Grenoble ou les espaces d'expression du Samu Social de Lyon vont dans le même sens. À terme, ce type d'initiatives peut favoriser la prise de parole sur des sujets plus généraux pour améliorer les politiques sociales. Le recueil d'avis sur le logement et l'hébergement paraît particulièrement intéressant dans la perspective du logement d'abord.

Développer la participation des personnes à la rue avec les acteurs de l'urgence sociale

Au sein des établissements sociaux et médicaux-sociaux, un état des lieux des démarches participatives permettrait de capitaliser sur les bonnes pratiques et de connaître les effets et impacts de ces actions et la prise en compte effective de la parole des sans-abri dans les décisions de ces établissements. Dans tous les cas, ces organisations apparaissent comme des lieux où se développe la capacité d'expression et donc d'agir. Un appui à ces organisations pour développer ces capacités peut être activateur de citoyenneté auprès des sans-abri. Cet appui pourrait s'accompagner d'initiatives pour développer la prise de paroles et le plaidoyer auprès de publics singuliers.

Faire la ville avec tous ses usagers

Il existe aujourd'hui une possibilité de mieux comprendre les usages des espaces publics des personnes sans-abri et de commencer un travail pour intégrer leurs besoins, spécifiques ou universels, dans ces aménagements. Ce travail consiste en une négociation intégrant la prévention situationnelle (prévoir les dysfonctionnements et prendre en compte l'insécurité), la mixité d'usage et les possibilités que peut laisser l'espace public à une occupation.

L'inclusion des personnes sans-abri dans la fabrique de la ville répond à des objectifs démocratiques évidents et peut améliorer les projets d'aménagement et le fonctionnement des espaces publics.

INTERPELLATIONS

Rendre effectifs les droits politiques

- ▶ La question des droits politiques effectifs peut paraître secondaire par rapport à l'urgence de l'accès aux besoins fondamentaux : comment répondre à cette objection ? L'affirmation des droits politiques se justifie-t-elle par les valeurs républicaines (l'expression d'un droit fondamental) ou participe-t-elle à une intégration des personnes concernées (avec ici une dimension utilitariste plus forte) ?
- ▶ Est-il raisonnable d'aborder le sujet des droits politiques alors qu'une part des sans-abri n'est pas concernée (parce d'origine étrangère, ou faisant l'objet d'une OQTF, ou mineur...) ? Faudrait-il renforcer les droits politiques par une approche plus locale, établir une forme de citoyenneté locale ?
- ▶ Si l'on investit le sujet, avant tout, il s'agirait de mieux connaître et problématiser cette question sur la métropole : quelle est son importance, sa réalité ? Qui concerne-t-elle vraiment parmi les personnes à la rue ? Quels sont les circuits de la revendication et les porte-paroles éventuellement reconnus par les sans-abri ? Cette question intéresse-t-elle vraiment les sans-abri ?

- ▶ Qui des communes ou de la Métropole peut le mieux porter l'effectivité des droits politiques ? Quelle répartition possible ? Chaque collectivité pourrait organiser sa réponse avec les associations locales et des représentants des personnes concernées. La Métropole pourrait-elle proposer une solution commune en lien avec la domiciliation : par exemple, octroyer automatiquement une information sur le droit de vote ?
- ▶ Qui est le mieux à même de s'exprimer ? Comment gérer les difficultés d'expression (maîtrise de la langue française, prise de parole en public) ? Quelle est la légitimité des associations, de porte-paroles des sans-abri ? Comment organiser ces prises de paroles dans un dialogue constructif avec les collectivités ? Par exemple peut-on imaginer un conseil métropolitain des personnes accompagnées à l'image des conseils régionaux des personnes accompagnées ou bien préférer un mode plus événementiel mais récurrent comme celui des états généraux de personnes vivant ou ayant vécu des troubles psychiques ?

Les associations et établissements sociaux et médico-sociaux, fers de lance des démarches participatives

- ▶ Les associations et les établissements sociaux et médico-sociaux offrent déjà un espace où les personnes peuvent s'exprimer en confiance : comment la Métropole peut valoriser et renforcer les initiatives participatives au sein de ces établissements ?
- ▶ Pourrait-on être plus exigeant sur l'effectivité des droits politiques dans ces organisations ? Par exemple en étant plus exigeant sur l'organisation d'élections d'un conseil de la vie sociale ? Pourrait-on innover, par exemple par un appel à projet ?
- ▶ Est-ce que des structures accueillant des sans-abri pourraient se réunir sur la volonté de renforcer concrètement les droits politiques des personnes à la rue (association, bibliothèques, commerçants...) ?

Impliquer les sans-abri dans les projets urbains

- ▶ Comment lever les résistances d'aménageurs ou d'autres acteurs vis-à-vis de ce type de consultation, qui pourrait être jugé comme non prioritaire (en termes d'implication, parce que ce ne serait pas le public cible, etc.) ? Comment ne pas se reposer sur le seul argument moral mais faire valoir le réel apport de l'expertise d'usage des personnes sans-abri ?
- ▶ À travers quels dispositifs prendre en compte la parole des personnes à la rue dans les aménagements ?
- ▶ Quel rôle pourrait jouer la concertation de la Métropole dans cette réflexion et dans l'organisation de ces débats ?
- ▶ Comment impliquer dans la durée les sans-abri eux-mêmes, et pas uniquement les associations qui les défendent ?
- ▶ Faut-il pour recueillir ces avis des démarches spécifiques de type enquête de rue ? Peut-on demander de façon systématique aux associations et établissements sociaux et médico-sociaux riverains du projet urbain de réunir leurs représentants pour exprimer un avis ? Est-il possible d'expérimenter des dispositifs de concertation sur les grandes gares (Perrache et Part-Dieu), concernées par des grands travaux ?

[CONCLUSION]

QUELLE DOCTRINE MÉTROPOLITAINE D'AIDE AUX SANS-ABRI ?

Nicolas Leprêtre

Bien que l'aide aux sans-abri soit une compétence de l'État, la Métropole est concernée dans nombre de ses politiques par la réponse aux besoins de ces publics. Doit-elle formuler une doctrine explicite à ce sujet ?

CONSTAT

La Métropole de Lyon, une action directe et indirecte envers les sans-abri

L'essentiel de l'action à destination des personnes sans-abri relève de l'État (Direction départementale de la cohésion sociale), qui organise l'action centrée sur les besoins fondamentaux des personnes sans-abri (hébergement d'urgence, aide alimentaire), en plus d'autres financements visant à l'insertion. Dans ce contexte quel est le rôle de la Métropole de Lyon ? Elle s'adresse à ce public de manière directe et indirecte.

- Directe, en particulier à travers les prises en charge ou nuitées d'hôtel financées au titre de la prévention et protection de l'enfance, et via sa politique menée conjointement depuis 2 ans avec l'État du « Logement d'Abord ». Celle-ci vise à lutter contre les formes de sans-abrisme en affichant un objectif de réduction de moitié du nombre de personne sans-abri. La démarche se décline en trois axes : développer l'offre de logements abordables (parc public et privé) et de formes alternatives d'habitat (temporaire, pensions de famille, habitat groupé...) ; combiner offre de logement et accompagnement pluridisciplinaire (emploi, continuité résidentielle, jeunes) ; accompagner le changement des pratiques et cultures professionnelles.
- Indirectement, elle agit envers ces publics sur d'autres besoins, non pas « en tant que sans-abri » mais « en tant qu'utilisateur du service public » : accès aux bibliothèques, aide alimentaire de la protection de l'enfance, accès à l'eau potable via une fontaine publique, présence dans l'espace public, demande d'aide sociale ou médico-sociale dans une Maison de la Métropole...

ENJEUX

Un enjeu de clarifier la place des sans-abri dans la ville et les priorités en matière d'aide

Les publics sans-abri sont concernés par plusieurs politiques, sans forcément que cela soit clairement explicité. La collectivité pourrait être amenée à clarifier sa posture vis-à-vis de ce public, en particulier à l'égard de deux tendances de fond abordées dans les enseignements et interpellations précédents : la place des sans-abri dans la société et dans la ville ; et la proportion entre offre dédiée / universelle.

La place des sans-abri dans la société et dans la ville : quelle acceptation du phénomène ?

La question des sans-abri semble insoluble : en passant d'un discours de l'éradication du phénomène à une approche concédant de « faire avec » et d'accompagner pour mieux inclure, les pouvoirs publics et en particulier les élus se retrouvent face à un paradoxe : permettre une ville hospitalière sans assumer de trouver légitime de voir des personnes survivre dehors. Ce paradoxe est nourri par les injonctions contradictoires qui animent la société française : critiques de l'inhumanité ou de l'action insuffisante vis-à-vis de ce public contre critique de l'assistanat ; solidarités informelles vis-à-vis des sans-abri du quartier contre crainte d'un effet « pompe aspirante » ; volonté d'aider tout le monde contre peur d'une arrivée massive de migrants dans la rue... Au fond, les collectivités peinent à affirmer une doctrine d'aide sur leur territoire qui n'amène pas à des clivages au sein de la société. Or, chaque politique publique (service urbain, accès à la culture, action sociale, aide médicale) est implicitement traversée par des choix sur ce sujet.

La proportion entre universalisme et dispositifs dédiés : qui d'abord et quoi d'abord ?

Autre tendance de fond, celle relative à la priorisation des publics : qui aider d'abord ? S'il semble évident que toute personne dans le besoin doit être aidée, la question peut se poser compte tenu de la multiplication des dispositifs de prise en charge spécifique qui semble se dessiner (pour les femmes, pour les personnes handicapées, pour les non-francophones...). Autrement dit : mieux cibler permet de mieux accompagner, mais à force de cibler, peut-on aider tout le monde ? Si le maintien de dispositifs dits « universels » –s'adressant à tous– semble s'opérer, la superposition d'une variété d'offres dédiées soulève plusieurs questions pour lesquelles la collectivité pourrait être amenée à se positionner.

INTERPELLATIONS

Sur la doctrine relative à la place des sans-abri dans la ville :

- ▶ **Quoi d'abord ?** La Métropole affiche clairement son rôle dans le Logement d'abord, avec donc un objectif de prioriser l'insertion par le logement. Elle soutient également d'autres initiatives (Territoire Zéro Chômeur, Stratégie Nationale de lutte contre la pauvreté, etc.). Mais d'autres sujets ressortent (non recours au RSA, difficultés de domiciliation, etc.) : quelles seraient les priorités propres à chaque public ?
- ▶ **Quelle affirmation politique ?** On voit très vite que la place des sans-abri dans la ville et l'action publique qui leur sont dédiées nécessite une orientation politique claire. Elle est déjà explicite à travers le « Logement d'abord ». Mais dans quelle mesure le politique doit-il décliner l'enjeu de la grande précarité pour chaque compétence métropolitaine (par exemple l'accès à l'eau l'été et l'hiver) ? Comment installer une prise en compte des impacts en matière d'inclusion pour les sans-abri dans chaque décision ? La Métropole doit-elle se doter d'une doctrine de l'occupation de l'espace public, voire des friches (parfois propriétés de la Métropole) dont on sait qu'elles peuvent faire l'objet de squats ?

Sur la proportion entre dispositifs universels et dédiés :

- ▶ **Quelle harmonisation des critères de domiciliation sur le territoire ?** La domiciliation est un dispositif qui s'adresse en principe à toute personne qui la demande pour accéder à certains droits, mais l'interprétation des textes et la mise en œuvre concrète par les acteurs publics et associatifs en charge de cette domiciliation diffère d'une structure à l'autre, d'un territoire à l'autre. Comment harmoniser cette procédure et sous quels critères ? La Métropole peut-elle et doit-elle jouer un rôle de coordination à ce sujet en lien avec l'État ?
- ▶ **Dans quelle mesure la Métropole peut-elle afficher qu'un public serait prioritaire par rapport à un autre ?** La priorisation d'un public revêt aujourd'hui un sens politique (souvent assimilé à une « préférence nationale ») mais elle pourrait également répondre à des spécificités territoriales. À cet égard, on voit que le public des jeunes sortis de l'ASE (aide sociale à l'enfance) correspond déjà à un « public prioritaire » dans les actions entreprises par la Métropole.
- ▶ **À partir de quels critères définit-elle une nécessité de répondre à un public spécifique ?** Plusieurs critères peuvent être imaginés : le nombre de personnes qui seraient concernées, la présence ou non de dispositifs similaires sur le territoire, le coût de mise en place, le coût économisé par la mise en place... Mais qui étudie ces besoins, ces critères ? Qui y apporte une réponse ?
- ▶ **Jusqu'où la collectivité est-elle prête à aller dans la multiplication de dispositifs davantage sur-mesure mais plus restreints ?** L'enjeu est ici un dosage entre dispositif universel et dédiés, dans la continuité du principe de l'universalisme proportionné. Mais est-ce que demain les services dédiés vont remplacer les services généralistes, au risque d'exclure les sans-abri qui seraient « hors case » ? Ou bien vont-ils continuer à cohabiter, au risque d'une aide à deux vitesses ?

WWW.

RETROUVEZ
TOUTES LES ÉTUDES SUR

MILLENAIRE3.

COM

Métropole de Lyon
Direction de la prospective
et du dialogue public
20 rue du Lac
CS 33569 - 69505 Lyon Cedex 03