



Conférence de consensus

Sortir de la rue

Rapport du jury d'audition

5 décembre 2007

SOMMAIRE

Introduction

I - Etat des lieux – Etat du lien social

1. La difficulté d'élaborer une définition satisfaisante

- A) Les définitions en usage.
- B) Un point clé : être privé de « chez soi ».

2. La condition des personnes sans abri

- A) Des trajectoires de vie multiples
 - 1. des variables individuelles
 - 2. des variables structurelles
- B) Des situations évolutives et des rapports différents à la rue
 - 1. des rapports différents à la rue
 - 2. des compétences particulières
 - 3. des rapports différents au temps et à l'espace

3. Une tension sociale

- A) Faire de la ville un espace hospitalier pour tous
 - 1. des conflits d'intérêt autour de l'espace public
 - 2. sans espaces privés, pas d'espace public
- B) Une citoyenneté pour les sans parole.
- C) Des politiques publiques en cause
 - 1. un enjeu pour le logement
 - 2. un enjeu de santé publique
- D) Un dispositif d'aide en voie d'engorgement et de moins en moins efficace.

II - Principes et objectifs d'une politique publique

1. De nouvelles bases

- A) Une action ambitieuse de prévention indissociable de la politique de prise en charge des sans abri, dont elle est une part nécessaire.
- B) Une conduite interministérielle de la politique en direction des sans abri.

2. Une nouvelle approche stratégique

- A) Passer de l'assistance à la mutualisation.
- B) Sortir d'une logique saisonnière et d'une gestion compassionnelle.

3. Le point nodal : la politique du logement

4. Un pilotage et une organisation plus efficace

- A) Sortir de l'incohérence et des rigidités du dispositif d'aide.
- B) Sortir des cloisonnements institutionnels.

5. Des dispositifs adaptés

- A) L'accueil doit être immédiat, inconditionnel, dans le respect de la dignité.
- B) Adapter les réponses à chaque personne, assurer la continuité de l'accompagnement.

III - Améliorer les pratiques : des droits effectifs, plus de cohérence dans l'action

1. Des droits effectifs

- A) Développer l'écoute, le droit à l'expression individuelle ou collective, la participation des personnes.
- B) Exiger le respect du droit à la vie personnelle, à l'intimité et à la sûreté.
- C) L'accueil doit être inconditionnel.
- D) Clarifier les rapports à la règle et les recours.
- E) Continuité / droit au recommencement / pluridisciplinarité.

2. L'indispensable cohérence : un pilote local et un contrat territorial d'objectifs et de moyens

- A) Coordination
- B) Moyens et qualifications
- C) Evaluation

Conclusion

INTRODUCTION

La présence des personnes dépourvues de domicile à nos côtés, dans la rue... Lancinante, gênante, inspiratrice, selon chacun ou selon les humeurs, d'envie de s'écarter, de désir de secourir, de remords, de crainte. Passé ou avenir de ce que nous sommes ? Malgré les mesures sociales, le « 115 », l'hébergement, le RMI, ils sont toujours là, plus nombreux sans doute. Nous les regardons en prenant soin de ne pas les voir. Nous n'osons guère nous représenter précisément leurs difficultés, excepté lorsqu'il fait vraiment froid. On guette alors, avec régularité, le premier mort de l'hiver, mort presque anonyme. Les abris s'ouvrent, dit-on, en plus grand nombre. Le reste est sans importance. Mieux vaut faire comme si...

A la suite de la dénonciation, durant l'hiver 2006-2007 (les tentes du canal Saint-Martin), de la pauvre vie – c'est-à-dire de la survie – de ceux qu'on nomme indifféremment SDF, sans abri, sans-logis, ou errants, ou encore « clodos », la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars) a voulu réunir une « conférence de consensus ». Il s'agit, conformément à une méthodologie éprouvée par la Haute Autorité de Santé, de parvenir à définir les lignes de force d'une politique publique en faveur des personnes sans domicile.

A cette fin un comité d'organisation, représentant – bien au-delà de la Fnars – des personnes privées ou publiques familières de la question, a défini les enjeux (« sortir de la rue »), les thèmes qui devaient être abordés par la conférence, choisi les experts qui devaient y être entendus et constitué une abondante documentation nationale et étrangère. Il a réuni trois « forums locaux » et organisé des témoignages filmés : dans les uns comme dans les autres, des personnes vivant sans toit ont pu dire ce qu'était leur condition, et leur point de vue. Il a enfin convié à Paris, les 29 et 30 novembre 2007, quatre cent cinquante personnes concernées par la politique à l'égard des personnes sans-domicile, qui ont pu entendre, questionner les experts, et donner leur point de vue.

Puis le « jury d'audition » composé par le comité d'organisation a été chargé d'identifier, à partir des savoirs et des témoignages ainsi recueillis, les objectifs de la politique publique à l'égard des personnes vivant sans toit. Le présent document entend répondre à cette demande. Il est le fruit de la réflexion de ce jury, réuni les 1^{er} et 2 décembre 2007, à l'issue de la partie publique de la conférence.

Le premier constat du jury est certainement l'effroi que peut susciter, en France aujourd'hui, l'existence d'une population confrontée à des conditions d'existence très difficiles, non seulement en termes de difficultés matérielles et de santé, mais plus encore dans la dépossession et la honte de soi.

Le deuxième constat est l'ampleur du changement intervenu dans les dernières décennies dans la population vivant « à la rue ». Le « clochard » est minoritaire ; ceux que la rupture des relations familiales, la perte définitive de ressources, l'absence de droits reconnus ou l'expulsion du logement ont conduit dans leur situation actuelle, sont les plus nombreux et sont aussi dans des situations très diverses. Il existe de grandes catégories de « sans-domicile » qui appellent des solutions distinctes ; il existe surtout une variété infinie de parcours qui nécessite une écoute patiente et particulière des personnes.

Le troisième constat est l'absence de réussite de la politique actuelle. Qu'on nous entende bien : il ne s'agit de nier ni l'efficacité accrue résultant de la création du « Samu social » ou de ses équivalents, ni l'augmentation substantielle de crédits apportés au financement des actions d'hébergement, ni le plan mis en œuvre après l'épisode des tentes du canal Saint-Martin (le Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri [PARSA]). Mais il s'agit de voir clairement, sans déguisement, que l'objectif de « sortir de la rue » ceux qui y vivent n'est que très partiellement atteint, alors même d'ailleurs qu'on ne dispose que de données très imparfaites sur ce point. Tout se passe comme si l'objectif n'était pas le retour à l'autonomie de la personne dans un logement, qu'il soit le sien ou qu'il soit éventuellement partagé, c'est-à-dire l'apport d'une solution de réinsertion sociale durable ; mais comme s'il s'agissait d'apporter un secours temporaire, en hébergeant autant que possible, pour des durées plus ou moins longues, dans des abris collectifs plus ou moins confortables les personnes en cause, en leur assurant une assistance minimale. Et même cet objectif est de moins en moins bien assuré, ou plutôt ne peut être rempli de manière satisfaisante, puisqu'il existe, grossièrement, 50 000 places d'hébergement et, *a minima*, 220 000 personnes sans domicile¹.

Le quatrième constat est que la France commence à faire figure en Europe de pays à la traîne. Tous les Etats ont été confrontés à cette difficulté d'une exclusion radicale, impliquant celle du logement. Désormais, après avoir donné au problème toutes ses dimensions et lui avoir apporté les solutions techniques nécessaires, certains d'entre eux ont diminué très substantiellement la population sans logis.

On ne voit pas pour quels motifs il n'en irait pas de même en France. La dimension de la question ainsi posée (220 000 personnes à la rue, peut-être 300 000 ou 350 000) n'est pas insurmontable au regard des richesses de notre société. La difficulté principale réside moins dans cette ampleur-là que dans la complexité des dispositifs, dans l'empilement des compétences, dans le désintérêt ou l'inadaptation des institutions et dans l'offre insuffisante de solutions durables.

C'est pourquoi le jury estime qu'une politique ambitieuse de réduction drastique du nombre des personnes vivant sans toit est possible. Il en a défini les principaux contours.

D'abord mieux connaître cette population et mieux apprécier, secteur par secteur, institution par institution, les résultats obtenus.

Ensuite définir un certain nombre de principes qui doivent guider les personnes morales en charge de cette population : un accueil sans conditions préalables, une orientation pensée selon les besoins, renouvelée et actualisée autant de fois qu'il le faut, un accompagnement variable selon les situations ; une politique indissociable de prévention pour éviter de nouveaux venus à la rue ; une expression et une représentation des intéressés en toutes circonstances, singulièrement pour en faire, en dépit des difficultés, les principaux acteurs de leur propre avenir, ainsi que le recours possible à des médiations.

Enfin apporter de claires réponses institutionnelles et matérielles ; en particulier, la prise en charge doit être organisée au niveau intercommunal, dans les bassins de vie, par le biais d'un

¹ Les chiffres varient naturellement selon les catégories de référence et les sources statistiques.

Selon l'enquête INSEE 2001, il y aurait 86 000 personnes sans domicile.

Selon le rapport Fondation Abbé Pierre de 2007, il y aurait 100 000 personnes sans domicile fixe, plus 50 000 en chambres d'hôtel, plus 41 000 habitats de fortune (cabane, construction provisoire), plus 100 000 à l'année en mobil home et camping...

contrat d'objectifs et de moyens ; elle doit être nécessairement aussi mobile qu'il est nécessaire, pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle ; la crise aiguë du logement très social doit trouver remède dans un effort sensible et rapide en faveur de la construction de logements très sociaux, de l'accès accru au logement social et de l'extension des formules d'accès par un tiers au parc privé de logement ; les mécanismes de « mutualisation » des risques d'exclusion doivent être étendus

On doit cesser enfin de donner aux plus pauvres d'entre nous la part à la fois la plus compliquée et la plus précaire de nos politiques sociales, et ceci quel que soit le dévouement absolu de ceux qui ont soin d'eux.

I. ETAT DES LIEUX – ETAT DU LIEN SOCIAL

1. La difficulté d'élaborer une définition satisfaisante

A) Les définitions en usage

Comme l'indique son intitulé, la conférence de consensus s'intéresse aux personnes « sans abri ». Cependant, les travaux, les témoignages et les débats ont montré que cette notion était trop imprécise et trop restrictive pour aborder, d'une part, de façon pertinente les multiples questions posées par la connaissance de ces personnes et réfléchir, d'autre part, à la « sortie de la rue ».

En premier lieu, il faut rappeler que l'élaboration d'outils analytiques appropriés nécessite de dépasser deux types de difficultés. D'abord, les représentations sociales particulièrement fortes dans ce domaine, qu'elles soient fatalistes ou misérabilistes, induisent, au pire, un rejet des populations et, au mieux, des interventions réduites à la résolution de l'urgence ou de nature compassionnelle, sans rapport avec la réalité des personnes et de leurs besoins. Ensuite, les modalités de prise en charge des populations s'accompagnent de répartitions en catégories artificielles fondées uniquement sur la présence des individus dans tel ou tel dispositif, à un moment donné. L'appréhension qui en découle est doublement partielle puisque ces catégories, organisant l'administration de prestations et de services ont, bien souvent, un caractère unidimensionnel et statique inadéquat pour appréhender et analyser des phénomènes à la fois complexes et dynamiques.

En deuxième lieu, la terminologie la plus fréquemment utilisée doit être critiquée. Ainsi, le terme de « sans abri » présente l'inconvénient majeur de désigner la population que l'on cherche à caractériser en termes de manques et de carences. Sans nier l'ampleur et l'acuité de ceux-ci, l'appréhension doit aussi porter sur les qualités et les ressources de toute nature des personnes concernées. De même, l'expression « dans la rue », focalise le regard sur le lieu le plus visible occupé à un moment donné, négligeant la multiplicité des lieux, visibles ou non², qui font partie de l'univers spatial utilisé (cabanes, escaliers, hôtels, etc.) La prise en compte des espaces et des temps qui rythment la vie de ces personnes doit entrer en considération pour fonder des interventions appropriées.

En troisième lieu, il faut souligner que la définition du champ considéré comporte des enjeux tant méthodologiques que politiques puisque, en particulier, selon la définition retenue, le nombre des personnes recensées et leurs caractéristiques varient, ce qui détermine l'ampleur et l'orientation des politiques susceptibles d'être mises en œuvre. A cet égard, Maryse Marpsat souligne la complexité des questions sous-jacentes à la définition des personnes qu'elle qualifie de « sans domicile » et la difficulté de trouver un accord sur les conventions à retenir.

² Les personnes sans toit parlent souvent de vie de « serpent » pour évoquer leur existence, celle d'une créature vivant dans les interstices du monde social.

En relation avec le développement des travaux visant une meilleure connaissance de ces populations à la fois d'un point de vue quantitatif et qualitatif, une réflexion importante a été réalisée sur les nomenclatures. Mais aucune n'est entièrement satisfaisante.

1. Ainsi, à partir de la prise en compte de quatre aspects (aspect physique, statut d'occupation, confort du logement et précarité au sens temporel) la classification INSEE s'inspirant des travaux du CNIS (Conseil National de l'Information Statistique) définit la situation de « sans domicile » par la combinaison de deux critères : un critère morphologique, le type d'habitat et un critère juridique, le statut d'occupation. Une personne sera dite sans domicile un jour donné si la nuit précédente elle a été dans l'une ou l'autre des deux situations suivantes : « soit elle a eu recours à un service d'hébergement, soit elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune...) ». Cette approche est théoriquement satisfaisante. Mais comme toute enquête, elle présente des limites relatives au champ couvert. La grille ainsi conçue, notamment, n'englobe pas les agglomérations de moins de vingt mille habitants, dans lesquelles vivent naturellement des personnes sans toit, ni les personnes non francophones.

2. L'approche anglo-saxonne paraît plus intéressante. Elle est fondée sur le triptyque « *Shelter/Housing/Home* » traduit ici par « *abri/ logement/ chez soi* ». Sans doute, ces catégories sont difficilement transposables dans le système statistique français ; mais leur apport est double. D'une part, elles soulignent qu'il faut prendre en compte différents types d'habitat selon une échelle de qualité allant du simple abri au logement personnel dans la variété de leurs formes concrètes. D'autre part, la notion de « home » ou « chez soi » implique d'inclure dans l'analyse les possibilités et les modes d'appropriation (au sens d'usage pour soi) d'un espace particulier.

3. Pour sa part, la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les « sans abri » (FEANTSA) a proposé une typologie de l'exclusion du logement, baptisée ETHOS³. Fondée sur la notion de « home », qui inclut trois dimensions (physique, social et juridique), elle propose de classer les personnes sans domicile en fonction de leur situation de vie :

- être sans abri (vivant dans la rue, et personnes en hébergement d'urgence) ;
- être sans logement (personnes en foyer d'hébergement, personnes sortant d'institutions, personnes en logement accompagné) ;
- être en logement précaire (personnes sous la menace d'une expulsion, avec des baux précaires, menacées de violences domestiques) ;
- être en logement inadéquat (dans des caravanes ou sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère)

Cette approche reste difficilement opérationnelle : « Elle mélange des situations vis-à-vis du logement et des situations de vulnérabilité qui ne se définissent pas comme une absence de logement autonome tout en présentant une forte probabilité de se trouver à court terme dans une telle situation » (Jean-Marie FIRDION) Elle présente cependant l'intérêt de ne pas se limiter au seul aspect physique du logement et d'insister sur le *continuum* de situations et la diversité des conditions de vie, ce que recommande le CNIS. Elle englobe en particulier une frange de la population inséparable de la population sans toit, qui a bien un logement mais qui est menacée de le perdre. Il convient donc de garder à l'esprit ces caractéristiques qui paraissent au jury de première importance.

³ Typologie européenne de l'exclusion liée au logement.

B) Un point clé : être privé de « chez soi »

En définitive, les travaux et les débats de la conférence ont souligné que « *Quel que soit le terme utilisé, les personnes sans domicile forment une population hétérogène aux contours extrêmement variés, faiblement définis juridiquement et difficilement quantifiables* ».

Compte tenu de cette relative imprécision, le jury a choisi, tout en gardant le terme initialement retenu pour la conférence de consensus de « sans abri », d'en donner la définition suivante, qui sera retenue par la suite : est qualifiée de « sans abri » une personne privée de « chez-soi »

Un « chez-soi » ne se limite pas seulement à un statut juridique et une forme matérielle (des murs, une maison au sens classique du terme), mais renvoie à tout ce que permet « un logis », à la garantie sociale et personnelle qu'il octroie.

A contrario, être privé d'un chez-soi ou d'un logis ne permet pas d'exercer pleinement tous ses droits de citoyen et de garantir ce qu'on a pu appeler le « droit à la ville », qui se traduit en termes de protection et d'épanouissement personnels, de possibilité d'exercer ses droits (domiciliation), de sécurité (protection des biens), de santé (suivre un traitement), de mobilité (un lieu pour entreposer ses biens), d'emploi, de culture (les biens culturels sont largement accessibles depuis le domicile : lecture, image, musique, arts, ...), de vie relationnelle (recevoir des personnes choisies).

Par conséquent, être privé d'un logement, c'est aussi ne pas disposer d'espace privé, de « chez-soi » différent de l'espace public, c'est ainsi livrer son intimité au regard des autres, perdre la maîtrise de son rythme de vie (sommeil, repas, ...), de sa vie relationnelle, dépendre d'autrui pour soigner son corps et sauvegarder ses biens.

L'absence de chez-soi rend ainsi inévitable l'existence ou l'aggravation de difficultés de tous ordres, la plupart graves : santé – l'espérance de vie des sans abri est très sensiblement inférieure à la population générale ; affections mentales ; addictions de divers ordres ; difficultés d'emploi. Il doit être clair que la plupart des formes d'hébergement (accueil d'urgence, dortoirs, CHRS par trop infantilisants et bureaucratiques) ne sauraient être considérées comme un véritable chez-soi, à la différence de solutions telles que les maisons-relais. Ces premières ne peuvent donc, sans mesures complémentaires, être constitutives d'une solution durable, c'est-à-dire d'une sortie « par le haut » de la rue.

On peut admettre parfois – mais c'est affaire de personnes – que, lorsqu'une forme particulière de « logement » de qualité communément jugée médiocre correspond à un projet des intéressés, notamment jeunes (camion, caravane, « squat », ...), elle peut faciliter une véritable insertion. Mais ces exceptions ne sauraient fonder un principe général en la matière, sous peine de consolider, par des logements de second ordre, la situation des personnes de « seconde zone ».

En revanche, le jury a constaté qu'il y a consensus à dire que les personnes sans abri non seulement ne forment pas un groupe social homogène, mais plus encore doivent se concevoir comme inséparables du reste de la population. Il n'y a que l'histoire de circonstances particulières pour séparer le chômeur de longue durée pourvu d'un logement assumé tant bien que mal, de l'exclu dépourvu de chez-soi.

Recommandations

Les travaux à conduire doivent poursuivre un double objectif d'amélioration de la connaissance des populations et de changement du regard de l'ensemble de la collectivité pour permettre une mobilisation à la hauteur de l'enjeu social et politique que représente cette question.

- Participer aux travaux d'harmonisation des données au niveau européen en prolongeant le travail engagé autour de la grille ETHOS et plus généralement en soutenant les approches comparatives entre les différents pays de l'Union européenne ;
- Financer des travaux conceptuels et méthodologiques permettant l'appréhension à la fois multidimensionnelle et dynamique des phénomènes ;
- Encourager les recherches qualitatives et quantitatives et leur articulation.
Elaborer des enquêtes longitudinales auprès des personnes sans domicile permettant d'aborder la question de la sortie de la rue en tenant compte des phénomènes de sortie-retour ou de récurrence et de sortie durable. Travailler à une meilleure exploitation des indicateurs LOLF : Entrée/Sortie/Parcours/Comparaison. Réfléchir à la constitution d'un dossier permettant l'enregistrement des données longitudinales ;
- Etudier la morbidité et la mortalité différentielle des personnes sans domicile ;
- Lancer des travaux sur les coûts économiques, sociaux et humains découlant des situations de privation de logement. Compte tenu du caractère multidimensionnel du problème, il s'agira de combiner des approches variées. Au-delà de l'estimation des coûts financiers découlant de la mise en œuvre des interventions publiques, il s'agit d'estimer la perte économique induite par une exclusion très large de cette population de l'activité de production (inactivité, chômage, sous-emploi) et de la consommation du fait de la faiblesse des revenus disponibles. Il convient aussi de prendre en compte les coûts en santé induits à la fois par la vie à la rue et par le recours à des soins plus lourds, faute de prévention ou de suivi appropriés.

2. La condition des personnes sans abri

A) Des trajectoires de vie multiples

Chacun pressent qu'il existe naturellement des points communs à l'ensemble de la population ici en cause : par exemple dans l'origine sociale, massivement populaire (près des trois quarts) en dépit des légendes⁴. Ou dans la répartition par sexe : à l'exception de la tranche d'âge 18-24 ans, la population est majoritairement masculine et relativement jeune avec une présence marquée de personnes étrangères. Ou enfin dans la qualification : la moitié est sans diplôme et sans qualification (enquête INSEE 2001).

⁴ Et des convictions des Français dont la majorité, selon Stéphane Rozès (Conférence de consensus), craint devenir un jour « SDF » (il serait intéressant d'avoir une répartition de cette réponse par catégorie sociale).

Toutefois, la conférence de consensus a mis en évidence une grande hétérogénéité des situations des personnes sans abri et l'existence de catégories sensiblement distinctes : le « clochard » tel que le sens commun l'entend subsiste, très minoritairement, sédentarisé ou non ; le « travailleur pauvre », employé ou ouvrier, en emploi précaire ; le jeune, en rupture familiale ou issu d'une prise en charge institutionnelle (ASE [Aide Sociale à l'Enfance] – PJJ [Protection Judiciaire de la Jeunesse]) ; les personnes en souffrance psychique ou à comportements addictifs ; les étrangers dépourvus de titre de séjour, installés en France ou en transit ; les anciens détenus ; des familles avec enfants expulsées de leur logement (un quart des personnes sans abri est accompagné d'enfants) ; ...

Il existe en outre un point commun à l'ensemble, mais qui se traduit par de grandes diversités de situations. La plupart des personnes sans abri sont venues en effet « à la rue » à la suite d'une rupture décisive de leur existence et, plus encore, à la suite d'un cumul de ruptures. Ces ruptures sont en quelque sorte leur seul patrimoine : ce sont des événements purement personnels, mais aussi l'expression de faits sociaux, issus des mutations de la famille (« recomposition ») ou encore des mutations économiques, du chômage et de la déstructuration des catégories ouvrières, que les politiques publiques n'ont pas résolues.

1. Les variables individuelles

Sont au nombre de ces variables les accidents de santé : pathologies chroniques, stigmatisantes (Sida...) et/ou invalidantes, d'ordre physique ou psychique, qui constituent rarement à elles seules des motifs de basculement mais peuvent entraîner des facteurs péjoratifs inducteurs de la décompensation (facteurs dits de stress et traumatiques) ; les accidents de la vie, relatifs à des événements de la vie familiale et privée : deuil, séparation, divorce, violences domestiques, décohabitation, fin de vie commune parents-enfants des jeunes ; ces événements qui fragilisent le lien et provoquent ce que les sociologues appellent une « désaffiliation » et auxquels on peut ajouter la perte pour des personnes fragiles (dépendants physiques et psychologiques) de leurs personnes ressources. Le choix d'étrangers de quitter leurs pays pour la France est aussi une de ces variables : l'impossibilité d'obtenir un titre de séjour les place en situation de grande fragilité, lorsque, ayant tout abandonné dans leur terre d'origine, ils ne peuvent faire le voyage du retour.

2. Les variables structurelles

Perte du logement : du fait de la tension actuelle du marché du logement, conjuguée aux faibles résultats des politiques publiques visant l'accès et le maintien dans le logement des publics les plus défavorisés ainsi que des réalités des conditions d'éviction du logement⁵.

Perte de l'emploi : le faible niveau de qualification, la précarité des contrats proposés aggravent le risque de licenciement et de chômage, notamment de longue durée. Le dispositif d'indemnisation du chômage (régime de solidarité) conduit à la diminution drastique des ressources. Enfin, les sorties d'institutions (hôpital, prison, armée, ASE, ...) qui jouent un rôle de protection, liées à des facteurs administratifs, réglementaires ou statutaires (fin ou consolidation de la prise en charge ou de la maladie, levée d'écrou, majorité, fin de contrat, ...) produisent des ruptures souvent mal anticipées à l'occasion desquelles la personne peut se retrouver en situation « d'abandon ».

⁵ Le rapport de la Cour des comptes présenté à la Conférence sur *Les personnes sans domicile* mentionne que les jugements d'expulsion ont augmenté de 37% de 1998 à 2004 en France ; en Seine-Saint-Denis de 85% de 2002 à 2004 (mars 2007, p. 127).

Conclusion : Ces variables personnelles et surtout structurelles soulignent « en creux » une des faiblesses majeures de la politique publique en direction des personnes sans abri, laquelle ne se préoccupe nullement de la manière dont se trouve alimenté le flux des nouveaux entrants dans la rue. En d'autres termes, une politique publique qui ne se préoccupe que de curatif – dont on verra d'ailleurs ci-dessous les fortes limites – sans se mêler de préventif. Ou encore, pour faire image, qui se contente d'éponger l'inondation sans songer à fermer le robinet d'arrivée d'eau. Le jury est d'avis de penser que c'est là l'un des plus grands paradoxes de la politique suivie. Il relève que, dans le programme de résorption des personnes dépourvues de logement adopté en 1998 au Royaume-Uni, la prévention faisait partie intégrante du dispositif mis en œuvre.

B) Des situations évolutives et des rapports différents à la rue

Les personnes privées de chez-soi ne sont pas figées dans une des catégories décrites ci-dessus. Elles peuvent au contraire cumuler ou traverser diverses situations à travers une trajectoire (ou une « carrière ») au cours de laquelle leurs conditions de vie, mais aussi leurs attitudes et convictions personnelles (désir de retrouver une vie non errante par exemple) vont évoluer. Ces évolutions dépendent d'ailleurs des contacts, heureux ou malheureux, que chaque personne sans abri aura eu avec le dispositif destiné à lui venir en aide. On doit être attentif, non seulement aux refus opposés aux propositions d'assistance, dont on sait qu'ils posent des difficultés redoutables⁶ mais aussi aux motifs de ces refus, qui comportent une vraie rationalité. Hors de causes purement personnelles, ils ont aussi pour origine l'expérience de tel ou tel hébergement, le refus de la violence à laquelle on va être confronté, un mauvais contact avec un travailleur social, mais aussi la perspective ou non, selon les hébergements, d'entrer dans un processus durable de réinsertion⁷. Malheureusement, la parole de ces personnes sans abri, qui pourrait être une première forme d'évaluation du travail fourni, n'est le plus souvent pas prise en considération, et en tout état de cause inexploitée.

A chaque stade, les personnes se trouvent confrontées à des contraintes spécifiques et développent des auto-représentations, un récit de vie particulier. La vie à la rue use physiquement et moralement, expose à la mort et à la violence ; la durée est donc un facteur central de transformation des personnes.

Ces transformations identitaires et cette diversité des expériences vécues se manifestent notamment dans :

1. Des rapports différents à la rue

Visibles / dans l'ombre : certaines personnes sans abri, parce qu'elles s'approprient l'espace public ouvert ou se rendent volontairement visibles (campement de tente, attente de maraudeurs...) sont facilement repérables ; d'autres, ou les mêmes à d'autres moments, se retirent dans les interstices urbains, les souterrains ou les bois et peuvent échapper aux

⁶ A titre d'illustration, le responsable de la BAPSA de la préfecture de police rappelait (Conférence de consensus) avec amertume l'exemple de cette personne sans abri contactée, apparemment en bonne santé, et ayant refusé toute assistance et décédée dans la rue dans les heures suivantes.

⁷ Cf. le témoignage de cette personne sans abri (Conférence) mentionnant l'autoritarisme menaçant d'une directrice de foyer d'accueil d'urgence pour femmes à Paris et indiquant qu'elle se refuserait désormais à retourner dans cet endroit.

dispositifs d'aide comme aux chercheurs. Certaines populations (sans papiers, femmes) se soustraient aux regards.

- Seuls / en groupe / en couple : le soutien d'une « bande » ou d'un compagnon est important pour surmonter la dureté de la rue, mais peut aussi être un frein à la prise en charge en institution (peur de perdre ses amis, refus d'accueil des couples). Certaines formes d'auto-organisation (squat, par exemple) confrontent les travailleurs sociaux à des communautés constituées qu'il faut prendre en compte⁸.
- Rue assumée ou justifiée / rue subie : si certains, notamment parmi les plus jeunes, affirment le « choix » de la rue comme rejet d'une vie routinière et sans perspectives⁹ (pour des populations très majoritairement issues des milieux modestes), la plupart oscillent entre le rêve d'une vie « comme tout le monde » et des discours d'autojustification pour se protéger de la violence des contraintes subies.

2. Des compétences particulières

- Survie plus ou moins difficile : la débrouille, le bricolage sont des compétences qu'il faut développer pour tenir à la rue.
- Expertise urbaine, lecture fine de la ville : connaissance des ressources mais aussi des incohérences (immeubles vides, recul des équipements collectifs) de la ville.
- Compétences relationnelles plus ou moins développées pour cohabiter et interagir avec les riverains, les services sociaux, ...

3. Des rapports différents au temps et à l'espace

- Envahissement du temps par la lutte pour la survie : trouver de quoi se nourrir, se maintenir propre ou un hébergement d'urgence, effectuer une démarche administrative, voilà qui constitue, selon les paroles de certaines personnes sans abri « un travail à plein temps » qui rend difficile la constitution de projets à long terme. Tout se passe comme si la condition du sans abri multipliait par un facteur de 5 à 10 le temps nécessaire à l'accomplissement des tâches banales de la vie quotidienne.
- Difficultés à se projeter dans l'avenir, notamment du fait du découragement ou de difficultés qui semblent insurmontables.
- Motivation / résignation : les échecs répétés et l'usure peuvent conduire à un rétrécissement des aspirations (on se « contente de peu »), mais paradoxalement, pour certains travailleurs sociaux, avoir « touché le fond » peut-être une base pour travailler l'envie de s'en sortir.
- Jour / nuit : les lieux où l'on se trouve, la possibilité de nouer ou non un contact (et de ne pas violer un espace que l'on tente de privatiser) varient en fonction des personnes.
- Été / hiver représentent des contraintes météorologiques, mais aussi un rapport différent à la population, une mobilité (tant de certaines personnes sans abri que des logés en période estivale)
- Semaine / week-end : les rapports avec la population générale, la place dans l'espace public ne sont pas les mêmes.

Toutes ces différences de situation et de points de vue impliquent des traitements particuliers, plus individualisés.

⁸ Cf. le témoignage d'un représentant de Médecins du monde à la Conférence (Robert Bianco Levrin).

⁹ Maud, une des participantes des forums locaux, entendue à la Conférence rejetait ainsi expressément le « métro-boulot-dodo ».

Recommandations

- Ne pas faire reposer la prise en charge sur l'injonction au projet et garantir aux personnes la possibilité de s'inscrire dans la durée.
- Conduire des « Recherches-actions », associant les personnes sans abri et les travailleurs sociaux, qui devraient permettre de mieux appréhender la pluralité des situations et la manière d'assurer une prise en charge adaptée (comment ne pas infantiliser, ne pas étouffer les capacités d'auto-organisation, les compétences développées quand elles existent ; comment repérer à l'inverse ceux qui ont vraiment besoin d'être « pris en main » ?)
- Soutenir et développer des institutions capables de prendre en compte les modes d'auto-organisation (collectifs de sans abri, squat, etc.). Valoriser et faire connaître les pratiques innovantes en ce domaine.
- Développer, selon des modalités adaptées, des enquêtes sur les budgets-temps des différents groupes des personnes sans abri afin de mieux connaître leurs contraintes, et ainsi adapter les aides et l'espace urbain à ces variations spatio-temporelles.
- Mener des enquêtes locales, faites dans des conditions satisfaisant à la dignité des personnes et à la loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique et les libertés, pour renseigner, au niveau territorial, les dispositifs mis en place sur les besoins à satisfaire et les caractéristiques des personnes qui relèvent de leur ressort.

3. Une tension sociale

Revue de la littérature, apport des experts, témoignage des acteurs ont permis au jury, outre les connaissances relatives aux personnes sans abri, d'acquérir la conviction que leur présence est en lien direct avec les tensions profondes de notre société et le fonctionnement des politiques publiques. La question des personnes sans abri est révélatrice de tensions plus profondes qui traversent l'ensemble de la société et conditionnent nos manières de vivre ensemble. En ce sens l'existence de la personne sans abri est cruciale et la qualité des réponses qui sont apportées à cette présence intéresse l'ensemble de la société.

A) Faire de la ville un espace hospitalier pour tous

Le rapport particulier de la personne sans abri à l'espace, au temps et à la mobilité questionne nos approches classiques et nécessite un changement de regard et de paradigme pour les individus, les groupes et les organisations. Il y a un enjeu clair de prise en compte, par les politiques publiques, du rapport spécifique qu'entretiennent les personnes sans abri avec la ville. Les recommandations doivent également contribuer à garantir que la vocation de l'espace public - un lieu d'échange et de citoyenneté, - puisse s'exercer au bénéfice de l'ensemble de ses citoyens. **Il s'agit de repenser l'espace public**, qui n'a pas vocation seulement à être un espace de consommation ou de transit mais aussi et surtout un lieu d'appréhension de l'altérité pour tous. Le jury a ainsi considéré que d'une part, l'espace public ne saurait être réduit à une fonction de passage, ou commerciale, et que d'autre part, c'est bien l'ensemble des usagers qu'il convenait de prendre en considération, et pas les

seules personnes sans abri. Par définition, la ville ne saurait être habitable pour les uns, et pas pour les autres.

1. Des conflits d'intérêt autour de l'espace public

La suppression des délits de vagabondage et de mendicité¹⁰, en 1994 nous renvoie collectivement à la nécessité de partager équitablement l'espace public. Ce partage ne se conçoit que s'il est solidement ancré au cœur d'une dimension républicaine clairement revendiquée. Les transformations de l'espace public, le développement d'un urbanisme sécuritaire entraînant notamment un durcissement du mobilier urbain (bancs anti-clochards, potelets, caméras, grilles, ...) **rendent la rue de plus en plus difficile à vivre, de jour comme de nuit, pour les personnes sans abri mais aussi pour l'ensemble des usagers, et constituent des entraves visibles à la liberté de circuler ou de stationner**¹¹.

En privilégiant un type d'usage (musée, tourisme, commerce, ...) au détriment d'un autre (échange), les politiques urbaines souvent conduites favorisent des groupes (commerçants, riverains, ...) aux dépens des « usagers permanents de la rue » qui ne votent pas. Ces pratiques, soutenues largement, doivent cependant conduire à se demander comment la ville peut réinstaurer des lieux d'échange et de concertation. Comment mettre fin à la tension sociale entre les sans domicile fixe et les autres ?

La succession d'arrêtés anti-mendicité pris par des municipalités sous la pression des électeurs, nous montre que la République s'accommode malgré elle de *l'éternelle lutte entre norme et déviance*¹². L'existence de regroupements associatifs vindicatifs à l'encontre de la mendicité (association de commerçants de centre ville, pétitions de riverains, ...), la propension que peuvent avoir certaines polices municipales à harceler des personnes en errance¹³ est l'un des effets les plus spectaculaires de cette tension sociale. Le terme de « réveil bleu » (c'est-à-dire par les forces de l'ordre) dénoncé par les personnes sans abri illustre la difficile gestion de ce problème¹⁴. Pour autant, de telles manifestations ne sont pas illégitimes. Il est effectivement dégradant pour la République de laisser s'installer au cœur de nos cités des comportements qui peuvent être parfaitement asociaux. Elles sont la preuve que nous sommes engagés dans un abandon progressif de nos règles sociales les plus élémentaires.

2. Sans espaces privés, pas d'espace public

A l'inverse, la notion d'espace public ne se conçoit que par et avec l'existence d'espaces privés reconnus et agglomérés¹⁵. Il faut également rendre prioritaire les besoins vitaux des uns pour que la sociabilité des autres puisse s'exercer (donner un chez-soi aux personnes sans abri pour rendre à l'espace public sa vocation d'échange). Il est par ailleurs peu supportable pour le citoyen de voir exposé l'espace privé des sans abri, aux yeux de tous. Pire, cette exposition relève d'une sorte de complicité inconsciente avec la forme la plus pernicieuse de sanction : la mise au pilori, la contemplation permanente de signes de l'infériorité sociale. Mais pour que

¹⁰ S. RULLAC, l'espace Public depuis 1992....

¹¹ Intervention publique (collectif fraternité amitié)

¹² Stéphane RULLAC, intervenant lors de la conférence de consensus.

¹³ Témoignage

¹⁴ Ces méthodes soulèvent des questions plus décisives de cohérence des politiques locales. Comme le notait avec un humour détaché une des personnes sans abri témoignant à la Conférence, « ceux qui me viennent en aide et ceux qui se saisissent de mes affaires pour les disperser sont payés par la même municipalité ».

¹⁵ Pedro MECA, intervenant lors de la conférence de consensus

cesse cette dégradation commune, il ne suffit pas de déclarer illégale la domiciliation permanente des individus dans un lieu public. Il faut également leur assurer un chez-soi.

Recommandations

a) Adapter les réponses publiques aux spécificités des personnes sans abri

- **Réforme des outils statistiques.** Recensement « présenciel » des personnes au moment et dans le lieu où elles sont, qui prenne en compte les déplacements en fonction des heures, des jours et des saisons.

- **Adaptation fine des politiques territoriales.** Développement d'outils de suivi et d'accompagnement de proximité adaptés à la territorialisation de certaines personnes sans abri et qui évitent l'arrachement et la fragilisation par la rupture autour de pôles irriguant des bassins de vie tant dans les métropoles que les villes moyennes et l'espace rural.

- Développement parallèle de choix de parcours

Afin d'éviter les risques d'enfermement local, ou les problèmes de conflits entre la personne sans abri et le personnel d'un établissement parfois en situation de monopole dans les petites agglomérations, il faut mettre de la souplesse dans les parcours en accompagnant et en simplifiant d'un point de vue administratif la mobilité des personnes quand elle est souhaitée (suivi rapide de la prise en charge, transfert automatique des dossiers voire mise à disposition des papiers...).

- Mobilité et interdisciplinarité des institutions

Développement de pratiques mobiles « d'aller vers » avec des entités pluridisciplinaires sur le terrain au plus proches des personnes sans abri.

- Développement de politiques publiques temporelles

Réflexion sur la continuité des services et prise en compte particulière des temps de « désert social » : la nuit, le dimanche, les vacances (...) pendant lesquels la situation des exclus devient particulièrement critique. La nuit correspond également à un temps d'accroche particulier par rapport à des populations spécifiques.

b) Rendre la ville hospitalière pour tous.

- **Abandon systématique des politiques de « désaménagements urbains »** (dont les décisions devraient pouvoir être l'objet de recours contentieux) et parallèlement développement de lieux de convivialité.

- Développement d'un urbanisme de la nuit

Dans un espace-temps où les notions de sécurité et de liberté sont essentielles, pour que les nuits de nos villes soient aussi des moments d'échange et de convivialité et que nos espaces publics redeviennent attractifs, un nouvel urbanisme – un urbanisme de la nuit - doit pouvoir être développé en liaison avec les personnes sans abri qui ont une expertise de cet espace-temps particulier qui s'appuierait sur quelques grands principes, tels que : l'hospitalité des espaces publics, des moyens de transport et du mobilier urbain face à la dureté des conditions de vie ; l'échange autour de lieux ouverts pour tous face à l'isolement et à l'incompréhension ; l'information face à un territoire mal appréhendé ; la qualité face à un environnement difficile ; l'égalité face aux trop grandes disparités entre centre et périphérie, individus ou groupes sociaux ; la sécurité par la présence humaine plutôt que par les technologies sécuritaires...

Développement d'un urbanisme temporel

Plus largement le mobilier urbain et l'espace public doivent se faire adaptables aux besoins des usagers de la ville selon les heures, les jours et les saisons dans le sens de davantage de confort, d'hospitalité au moment où émergent les besoins : oasis de services (douches...), points de chaleur, dormettes, fontaines, consignes...

Ces relais ouverts à tous sont un élément d'un parcours d'insertion et d'échange non marchand entre populations.

La systématisation d'espaces de repos au cœur de tous nos centres villes est plus que jamais rendue nécessaire par l'existence de personnes sans abris. Depuis que la loi le rend obligatoire, des efforts –encore insuffisants- ont été accomplis pour rendre la ville plus accessible au handicap physique. C'est une adaptation du même ordre qu'il convient d'assurer pour les victimes des « accidents sociaux ». Des « oasis », certes construits par la collectivité pour la préservation de l'intimité des plus vulnérables, mais aussi conçus pour être des espaces accessibles à tous, où le repos, l'échange et la fraternité républicaine puisse s'exercer, doivent voir le jour¹⁶. Qu'il s'agisse de « cafés sociaux », de « chill out », ou de véritables « auberges de fraternité », de tels lieux sont rendus indispensables pour la restauration d'un « minimum convivial », c'est à dire la reprise du dialogue entre tous les habitants des villes¹⁷. *Ceci devrait se faire, à l'image de ce qui existe dans d'autre pays d'Europe*¹⁸.

B) Une citoyenneté pour les sans parole

Le poids de la représentation péjorative qui pèse sur les personnes sans abri, conjugué à l'instabilité de leur statut, rend quasi-impossible l'exercice de toute citoyenneté ainsi que les mécanismes de solidarité et de mutualité. La capacité des personnes sans abri à prendre part à la vie de la cité est encore très limitée, compte-tenu de leurs conditions même de vie et de survie, et de leur mobilité. C'est pourquoi elles peuvent être décrites sans excès non seulement comme des personnes « sans abri » mais aussi comme des personnes « sans parole ».

Recommandations

1) L'exercice de la parole par les personnes sans abri.

- Insérer les personnes sans abri dans les conseils et comités de quartier,
- Reconnaître des groupes et lieux regroupant des sans abri auto-organisés (squats par exemple) avec la définition de conditions et de critères satisfaisants,
- Aider les associations ou collectifs de personnes sans abri à se structurer,
- Mettre en place des regroupements de type groupes d'entraide mutuelle (GEM) tels que prévus dans la loi sur le handicap.
- Mobiliser l'expertise de la personne sans abri. L'expertise de la personne sans abri sur la rue, l'espace public, la ville, son ergonomie, ses manques en terme d'offre devrait être mobilisée sous forme de plate-forme d'échange, d'ateliers d'urbanisme avec les collectivités et organismes (agences, écoles d'architecture, ...) compétents.

¹⁶ Elisabeth Sledziewski, intervenante lors de la conférence, a de manière voisine évoqué l'idée de « maison commune des citoyens », lieu à la fois de détente, et de satisfaction de besoins primaires.

¹⁷ Ces lieux peuvent prendre appui sur certaines manifestations qui se généralisent aujourd'hui (repas de rue, cafés thématiques...)

¹⁸ P. JUUL, intervenant à la conférence de consensus.

2) L'accompagnement de l'initiative citoyenne

- Les personnes sans abri demandent aussi et surtout un changement de regard, des contacts et échanges avec le reste de la population, échanges qui peuvent être favorisés : autour de débats ou de repas ; de lieux (cf. la Moquette) ; de temps de rencontres comme les fêtes de quartiers, comme une invitation des habitants par les personnes sans abri dans les lieux d'accueil (avec financement spécifique).
- Les personnes qui souhaitent s'impliquer directement dans l'aide aux personnes sans abri ne doivent pas être découragées mais plutôt accompagnées dans ces démarches individuelles par un dispositif qui les sécurise et les insère dans une « communauté d'appui aux personnes sans abri » :
 - « Parrainage » : une personne sans abri et une personne avec abri référente ;
 - « Pacte de voisinage » avec mobilisation des voisins autour de la personne sans abri ;
 - « Co-location à bas prix » par des personnes ou couples disposant de chambres ;
 - « Protocole d'accueil temporaire » de la personne sans abri avec sécurisation (déclaration, suivi...).

C) Des politiques publiques en cause

La présence de personnes sans abri est de plus en plus perçue par l'opinion publique comme un enjeu de société. Comme il a précédemment été indiqué, les représentations sociales sont souvent figurées hâtivement par le biais d'interprétations nominalistes (« clochard », « punk à chiens », ...). Toutefois les diverses enquêtes du CSA et leur analyse (S. Rozès, entendu à la Conférence) sont de nature à établir qu'au cours de ces quinze dernières années, le « rapport des Français à l'exclusion est parvenu au cœur des représentations collectives de notre pays ». La perte de travail et la « désaffiliation », comme principe corollaire le plus péjoratif sont intériorisées comme une menace par chacun. En ce sens, ces représentations induisent une menace envers l'altérité et l'identité sous toutes ses formes. Pour se protéger, les Français procèdent à « une mise à distance des personnes SDF, soit la construction de frontières contre cette angoisse ».

A travers cette crainte de la « désaffiliation » ressentie par les Français, et illustrée sous sa forme la plus extrême par la situation des personnes sans abri, c'est un faisceau de politiques publiques aujourd'hui en crise (logement, santé, emploi, justice, ...) qui est interpellé.

1. Un enjeu pour le logement

Les politiques du logement ne répondent pas aujourd'hui à la diversité des besoins de la population, et la tension du marché du logement entraîne un effet d'éviction qui renvoie vers la rue ou y maintient les populations les plus fragiles. Le droit au logement est certes devenu opposable depuis 2007, mais son effectivité est plus qu'incertaine, alors que le nombre de personnes susceptibles de faire valoir leurs droits est largement excédentaire par rapport à l'offre.

L'un des risques majeurs identifié par le jury est de transformer, en le rendant opposable, l'hébergement temporaire, en solution durable pour les plus démunis, en contradiction avec tous les principes énoncés. Si l'investissement en logements est aujourd'hui fort, la part consacré au logement très social est faible, obérant sérieusement les chances de sortie « par le haut » du dispositif d'aide. On reviendra sur cet aspect crucial dans la seconde partie ci-dessous.

2. Un enjeu de santé publique

Les conditions de vie extrêmes des personnes sans abri altèrent leur état de santé. Elles sont, bien plus que la moyenne de la population française, touchées par des pathologies bénignes ou plus graves. De manière ultime, les personnes sans abri connaissent une mortalité prématurée par rapport au reste de la population. Accès aux soins, permanence des soins sont des thèmes récurrents et constants dans le domaine de la santé publique en direction des personnes sans abri, en dépit d'importants efforts, notamment dans la mise en réseau (hôpitaux publics, institutions, ONG et associations à caractère médico-social) et des dispositifs d'accès aux soins (création de la « Couverture maladie universelle »).

D) Un dispositif d'aide en voie d'engorgement et de moins en moins efficace

Le point d'entrée de la conférence de consensus était de repartir des besoins des personnes sans abri. Le jury n'a donc pas cherché à détailler le dispositif en vigueur qui a d'ailleurs fait l'objet récemment d'investigations particulièrement pertinentes.

Il se contentera donc ici de porter un jugement d'ensemble qui résulte des travaux qui ont été faits et des témoignages venus à sa connaissance.

Au fond, il y a eu jusqu'alors deux manières de gérer la politique d'aide aux personnes sans abri, dans un contexte où, comme il a été indiqué, la demande d'hébergement est largement excédentaire par rapport à l'offre.

La première manière consiste à fluidifier l'hébergement par des conditions draconiennes de sortie. Au terme de quelques heures – pour l'urgence – ou de quelques semaines ou mois ailleurs, il faut partir, quelle que soit la situation. Par conséquent, les places sont libérées par redistribution du jeu (des personnes, en l'occurrence). Demain soir, ou dans six mois, de nouvelles chances seront offertes à d'autres, ou aux mêmes. On voit que ce choix, s'il règle à sa façon l'infériorité de l'offre, ne règle rien sur le fond, rend difficile toute démarche durable d'insertion, crée même des tensions entre le dispositif et la population qu'il est chargé d'assister et, au sein même de cette dernière, décourage toute démarche suivie de la personne sans abri¹⁹. Implicitement, il se définit comme peu attentif à l'insertion, laquelle doit provenir d'un autre dispositif (par ex. emploi, soins, revenus du RMI, ...) puisque la part que cette insertion prend dans le système d'aide aux personnes sans abri est faible. Une telle perspective s'inscrit dans le long terme rétrospectif dans le droit fil de cette tradition de rendre invisible ce qui ne l'est pas assez, accessoirement dans les préoccupations hygiénistes. Elle est loin d'avoir disparu, notamment dans l'aménagement des centres d'hébergement.

¹⁹ On peut penser – mais c'est là une hypothèse à confirmer – que bien des refus d'assistance s'expliquent par le fait que, dans l'hébergement, aux yeux du sans abri, il y a beaucoup à perdre immédiatement (vols, violences, indignité) et bien peu à gagner sur le moyen terme. On peut gager en toute hypothèse que de tels refus correspondent dans bien des cas à l'intérêt bien compris de celui qui l'énonce. Cette volonté de ne pas entrer dans la logique du dispositif recèle une des difficultés majeures de la politique en cause : la volonté des personnes peut se heurter à ce qui semble une évidence à ceux qui ont mission de lui porter assistance. De là, doit naître une temporalité de l'insertion qui ne dépend pas des seuls acteurs sociaux

La seconde manière encourage des hébergements de plus longue durée en même temps qu'elle met un accent accru sur sa qualité. Dans ce cas, des contacts plus réguliers peuvent être noués, des démarches d'insertion entreprises. Le dispositif gagne en cohérence avec des incitations plus fortes envers les personnes sans abri à se diriger vers un hébergement de qualité. Il faut seulement une condition essentielle pour que cette politique porte ses fruits : que les centres d'hébergement se vident par le haut, c'est-à-dire que ces démarches d'insertion parviennent jusqu'au point où des relogements plus personnels et plus durables peuvent être définis.

Or, aujourd'hui, cette condition n'est pas remplie. Selon le rapport de la Cour des comptes déjà mentionné, un tiers des hébergés en CHRS trouve ainsi une sortie par le haut. Mais, d'une part, le rapport lui-même indique que cette part varie suivant les endroits, d'autre part, on peut trouver ce pourcentage plutôt optimiste, enfin et surtout, la fluidité qu'elle est susceptible d'entraîner dépend du temps nécessaire pour une telle sortie, comparée à celle de l'augmentation de la demande, dont on a vu qu'elle n'était guère régulée. On peut penser que la possibilité donnée, notamment depuis le PARSA, à des séjours plus longs, va engorger le dispositif, sans solution durable.

Dans un cas comme dans l'autre, en l'état des choses, on doit donc porter un diagnostic sévère. Comme on l'a noté dans d'autres pays, le système fonctionne donc de manière inefficace ou même pire : en renforçant chez les personnes sans abri le sentiment d'impuissance et en diminuant leurs possibilités de s'en sortir. **Ce sont les fameuses « revolving doors », les portes tournantes. On entre dans le dispositif et on en sort dans le même état, ou plutôt, comme on l'a indiqué lors de la Conférence, non pas dans la même case, mais à la « case d'en dessous » (perte de confiance...). A ce jeu de l'oie des pauvres, la grande majorité est perdante et avec elle, naturellement, les acteurs sociaux, qui s'essoufflent et se désespèrent.**

Dans cette hypothèse, injecter des crédits supplémentaires, comme il a été d'évidence fait depuis plusieurs années, ne sert pas à régler la question de fond, qui est de savoir quelle offre est faite après l'urgence et après l'hébergement plus durable. Cette offre-là est de dimension beaucoup plus considérable. C'est pourquoi une politique en direction des personnes sans abri, comme elle doit intégrer l'amont – la prévention – doit aussi se préoccuper de l'aval – le logement très social et social et les revenus, selon des principes qu'il faut à présent définir.

II. PRINCIPES ET OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Personne ne doit être contraint de vivre dans la rue.

Par cette formule, le jury a voulu donner un objectif sans ambiguïté aux responsables publics. Il ne veut pas ignorer pour autant, d'une part la volonté des personnes intéressées, d'autre part, le temps qu'elles requièrent pour mener à bien un processus de sortie.

Les personnes sans logement sont et doivent toujours être considérées comme des citoyens à part entière. C'est pourquoi les politiques publiques qui les concernent doivent s'inscrire dans le droit commun. Toute action, même ciblée, doit respecter la citoyenneté de ces personnes, et assurer l'accès aux droits qui en découlent : logement, intimité, santé, travail, ...

Les objectifs d'une politique en la matière doivent viser une vie autonome donnant notamment accès à un logement. Sa mise en œuvre doit reposer sur un parcours d'insertion, dans le respect des attentes de la personne concernée, au terme duquel doit se produire une sortie « par le haut ».

Cet objectif n'est pas nouveau. Depuis les années 80, les politiques publiques ont énoncé la priorité d'une prise en charge des personnes sans abri, avec pour finalité l'accès à un logement. Mais dans les faits, la priorité a été donnée aux réponses à des situations d'urgence, dans l'émotion suscitée par des situations intolérables. Et des problèmes identifiés dans l'urgence ne reçoivent pas les réponses adéquates, s'inscrivant dans la durée, pour les motifs qui ont été indiqués dans la première partie. Il est temps, si l'on ne veut pas que la France reste à la traîne de l'Europe, de redéfinir les voies selon lesquelles la réalité des objectifs sera atteinte.

Ces voies impliquent deux différentes natures de mesures. D'une part des principes qui, dans l'esprit du jury, doivent être consubstantiels à toute action entreprise et doivent donc être permanents : tel sera l'objet des développements qui suivent. D'autre part des mesures plus techniques, destinées à améliorer les dispositifs mis en œuvre, à court ou moyen terme, qui seront exposées dans la troisième partie.

1. De nouvelles bases

A) Une action ambitieuse de prévention indissociable de la politique de prise en charge des personnes sans abri, dont elle est une part nécessaire.

Il est indispensable de mettre en place une politique de prévention ambitieuse, pour stopper l'impression de « tonneau des Danaïdes » que ressentent de nombreux acteurs. Cette politique ne peut être ni conçue ni menée hors de la politique de prise en charge proprement dite. Ce sont deux aspects d'une même réalité.

Le fait d'avoir connu une ou plusieurs ruptures (perte d'emploi, divorce, expulsion, emprisonnement, maladie, ...) est une caractéristique commune à la plupart des personnes

sans abri. Mais nombre de ces ruptures se sont traduites, avant la rue, par une prise en charge en institution : ainsi, selon Claude Roméo, directeur de l'enfance et de la famille au Conseil général de Seine Saint-Denis, entendu à la Conférence, « un tiers des jeunes en situation d'errance forcée seraient des enfants relevant de la protection de l'enfance ».

De nombreuses personnes sans abri ont aussi connu des passages en milieu carcéral, dans les centres hospitaliers. Ce constat nécessite une analyse approfondie des parcours et processus relevant de ces institutions, pour identifier des stratégies évitant la mise à la rue.

Ajoutons que certaines institutions paraissent indifférentes au devenir de leurs ressortissants. L'accès au logement des « Fins de contrat » militaires en est un exemple.

De même, une action renouvelée doit être engagée pour prévenir les expulsions locatives des locataires de bonne foi. Le défaut d'offres de logement très social rend aléatoire la possibilité pour les expulsés de retrouver rapidement un toit. Des mesures avaient été prises pour encourager le dépistage précoce des impayés, la négociation par le Préfet, les solutions financières de secours (FSL...). Manifestement elles ne se sont pas avérées suffisantes. Il faut donc à nouveau repenser les données du problème à la fois pour le parc social (avec les bailleurs) et le parc privé, en y intégrant la perspective d'une mutualisation des risques, évoquée ci-dessous.

L'identification fine des facteurs de rupture permettrait de mettre en place des mesures ciblées visant à endiguer l'accroissement du phénomène des sans abri.

- A partir des enquêtes menées sur les personnes sans abri, identifier, en lien avec les institutions carcérales et hospitalières, les actions et les mesures d'appui aux personnes concernées. Le jury recommande ainsi, en tant que bonne pratique, le principe de non-abandon relatif à l'accompagnement social avant la sortie des institutions, ceci devant être initié par les organismes de tutelle (ministères, collectivités territoriales) en partenariat avec les structures d'accueil.
- A partir d'enquêtes sur les expulsés du logement, déterminer les causes et les effets des expulsions.
- La possibilité actuelle de prolongement de la prise en charge des jeunes confiés à l'ASE jusqu'à 21 ans est efficace mais ne s'adresse, dans la plupart des cas, qu'aux jeunes confiés avant leur majorité. De plus elle n'est possible que si le jeune formule et s'engage dans un projet et elle s'avère donc excluante. La formule du contrat « jeune majeur » doit être repensée par les départements.
- Il n'existe par ailleurs aucune forme de financement régulier pour les jeunes dépourvus de ressources entre 18 et 25 ans, hors le contrat jeune majeur, le FAJ (Fonds d'aide aux Jeunes), le recours à l'obligation alimentaire due par les parents, disposition difficile à mettre en œuvre (sur le plan technique et psychologique) et le CIVIS (Contrat d'insertion dans la vie sociale) peu opérant. On pourrait suggérer la création d'une bourse nationale d'insertion pour soutenir sur le long terme les parcours sociaux et/ou professionnels.

B) Une conduite interministérielle de la politique en direction des personnes sans abri

Une stratégie publique en direction des personnes sans abri doit s'inscrire dans une approche offensive intégrant les questions d'emploi, de logement, de santé, de justice, de culture, ... Cette approche doit être confiée à un échelon interministériel.

Les personnes sans abri ne sont pas une catégorie d'individus à part, déconnectés du reste de la société. Ils n'ont pas toujours été sans domicile (Jean-Marie Firdion). Leur situation s'inscrit dans un parcours de vie aux dimensions multiples, qui renvoient à des questionnements indispensables sur notre rapport au logement, à la santé et à l'emploi, sur le fonctionnement de nos institutions et sur notre organisation sociale.

La perte d'un emploi, l'exclusion d'un logement ou la désagrégation du lien familial, la limitation, voire la disparition des droits sociaux, la survenance de la maladie ou l'irruption de la violence sont autant de facteurs, parmi d'autres, à l'œuvre dans les processus conduisant des hommes ou des femmes à la rue. Les dysfonctionnements de certaines institutions – qui peuvent produire des effets de désocialisation et de déstructuration (univers carcéral) – ou les fragilisations induites par la mise en œuvre de politique publique répressive (lutte contre l'immigration clandestine), constituent également des mécanismes d'exclusion que l'on ne peut pas ignorer.

La généalogie des processus d'exclusion précipitant des personnes à la rue oblige à nous questionner sur les effets générés par l'ensemble des politiques publiques relevant de l'emploi, de la santé, du travail, du logement, de la justice et de l'immigration. Leur coordination la plus usuelle est réalisée pour la satisfaction des besoins d'urgence des personnes sans abri (notamment entre l'administration des affaires sociales et celle du logement). Ce n'est nullement le cas pour les actions de longue durée. La question est donc posée d'une indispensable collaboration entre les différents ministères, que ce soit dans le cadre de la collecte des données relatives aux parcours de vie des personnes sans abri, dans la détermination des approches visant à prévenir et à lutter contre le phénomène, enfin dans la définition et la mise en œuvre des mesures à prendre. A cet égard, un comité interministériel doit être épaulé par une mission interministérielle (vraisemblablement dans le cadre de la DGAS) dotée d'une autorité suffisante²⁰.

2) Une nouvelle approche stratégique

A) Passer de l'assistance à la mutualisation

De même que pour le risque santé ou le risque chômage, le risque de se retrouver dans la rue, ressenti par la majorité des Français, doit être mutualisé. Plus précisément, certains risques d'exclusion²¹ peuvent être pris en charge par l'ensemble des personnes soumises à ces risques – comme on l'a fait il y a peu de temps pour les personnes âgées dépendantes ou les personnes souffrant d'un handicap, comme il vient d'être décidé pour les entrées dans le logement. Cette mutualisation rendrait explicite le lien de solidarité entre les citoyens sur la

²⁰ A titre de comparaison, voir la délégation interministérielle à la sécurité routière.

²¹ Par exemple, le risque d'expulsion en cas d'impayés de loyers par des preneurs de bonne foi.

question des personnes sans abri et permettrait de sortir des approches asilaires héritées du XIXe siècle.

Les actions de solidarité sont plus visibles lorsqu'elles se déroulent dans l'urgence. Les pouvoirs publics réagissent souvent au coup par coup et mettent en place un traitement de choc. L'intervention dans l'urgence conduit à cibler des publics, à hiérarchiser les statuts et à multiplier les dispositifs. La générosité et la solidarité privées pour les plus démunis restent, quant à elles, volontaires et ciblées.

1. Pour sortir les personnes sans abri, toutes les personnes sans abri de la rue, les actions dans l'urgence et la solidarité privée ne peuvent se substituer aux solidarités collectives à visée universelle, construites dans la durée. Les premières ne peuvent venir qu'en complément des dernières.
2. Une politique d'insertion durable à l'égard des personnes sans abri engendre des dépenses publiques qu'il convient de faire reposer sur la solidarité nationale, ou bien par le biais de l'impôt, notamment local (part intercommunale de la taxe d'habitation) ou mieux par des cotisations, ou encore par des primes, comme celles payées par les propriétaires à leur compagnie d'assurances pour la Garantie des risques locatifs (GRL). A cet égard, le jury est conscient des contraintes qui s'attachent au poids des prélèvements obligatoires. Des solutions diverses doivent donc être envisagées. Des mécanismes de mutualisation doivent être développés et fortement soutenus par les pouvoirs publics qui doivent y prendre toute leur place. La mise en place de la Garantie des risques locatifs montre la voie à des formes de mutualisation mettant à contribution les salariés et les employeurs par le biais du 1% logement, les bailleurs privés, les pouvoirs publics.

B) Sortir d'une logique saisonnière et d'une gestion compassionnelle

Les dispositifs d'urgence doivent revenir à leurs missions premières, l'accueil et l'orientation.

Cette recommandation peut apparaître paradoxale dans la mesure où, depuis plusieurs années, l'insertion sociale est un objectif proclamé des politiques publiques de prise en charge des personnes sans abri. Dès les années 80, une approche globale de la problématique des personnes sans abri est affichée, visant à inscrire celle-ci sur le terrain de la lutte contre l'exclusion. La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions affirme clairement, quant à elle, « Le primat de l'insertion et du retour au droit commun sur la gestion de l'urgence » (J.J. Trégoat)²². Le plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (PARSA), institué à la suite de l'installation de tentes dans l'espace public durant l'hiver 2006-2007, s'inscrit lui aussi dans une perspective d'insertion, à rebours du traitement saisonnier et ponctuel utilisé jusqu'alors (cf. la prévision de la création de places de stabilisation, la transformation de places d'hébergement d'urgence en places de CHRS, la pérennisation des places hivernales, ...); enfin l'article 2 de la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable, impose les contours d'une problématique d'insertion.

Dès lors, pourquoi affirmer un principe directeur qui, dans les textes et dans les discours, s'est imposé depuis de nombreuses années ?

²² Entendu à la Conférence.

A la vérité, dans les faits, à l'opposé des intentions affichées, c'est un traitement essentiellement focalisé sur l'urgence qui s'est mis en œuvre. Dans un contexte largement dominé par l'émotion, des plans « pauvreté – précarité » naissent durant l'hiver 84 – 85, structurés sur des objectifs immédiats de mise à l'abri, sans perspective durable et sans logique réelle de continuité. Cette forme de prise en charge minimale a perduré.

L'hébergement d'urgence est évidemment nécessaire, mais il doit être limité aux situations de véritable nécessité de secours immédiat et retrouver sa vocation « d'orientation vers des solutions de relais adaptées » (Cour des comptes), comme l'indique d'ailleurs l'article 4 de la loi du 3 mars 2007. Cela suppose la mise en œuvre de dispositifs d'hébergement adaptés, diversifiés et en nombre suffisant, ainsi que l'instauration d'une politique de logement durable.

Trop de personnes sont maintenues dans des dispositifs de premier accueil, en raison de l'engorgement des hébergements d'insertion, et en raison des difficultés d'accès à un logement durable. Or, si le Plan d'action renforcé en direction des sans abri (PARSA) prévoit des objectifs chiffrés en terme d'hébergements d'insertion, il ne permet pas de résoudre les difficultés relatives aux manques de logements ordinaires et sociaux.

3. Le point nodal : la politique du logement

L'insuffisance du nombre de logements sociaux pénalise au premier rang les personnes sans domicile : elle bloque leur parcours d'insertion en les maintenant dans le système de « portes tournantes » (revolving doors) évoqué en première partie, récurrent dans les structures d'accueil ou d'hébergement. Il est indispensable, dès lors, d'inscrire la mise en œuvre d'une politique publique à l'égard des personnes sans abri dans la dynamique d'une politique globale et pérenne, d'accès au logement.

Une enquête de la Mipes (Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Ile de France) note qu'un tiers des personnes hébergées de la capitale ont un emploi. Travailleurs pauvres, souvent femmes et immigrés employés précaires, ils sont rejetés du parc privé mais également des logements sociaux. La précarisation d'un nombre croissant de ménages et la flambée des prix à la location et des charges locatives ont pour conséquence de faire basculer les plus vulnérables dans l'errance, le « squat » et les circuits de l'urgence.

Tout citoyen en difficulté doit pouvoir accéder à un logement de qualité adapté à ses ressources et s'y maintenir, comme y invite l'article 1^{er} de la loi sur le droit au logement opposable²³.

Force est de constater toutefois, avec la Fondation Abbé Pierre²⁴, que les mesures adoptées jusqu'ici ont privilégié la partie supérieure de l'offre comme le PLS (Prêt Locatif Social), au sein de la construction locative sociale, le glissement des aides de l'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat) des logements conventionnés aux logements à loyer maîtrisé, le développement de l'investissement locatif « de Robien » ou la relance de l'accession sociale à la propriété.

Alors que l'érosion des capacités financières des ménages, notamment des femmes élevant seules leurs enfants, tire la demande vers le bas, l'offre se trouve tournée vers le haut.

²³ Figurant à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation.

²⁴ Rapport 2007 dont il a été fait état à la Conférence.

La loi sur le droit au logement opposable (DALO), qui garantit un droit susceptible de faire l'objet d'un recours en justice, en ajoutant le droit au logement aux deux autres droits opposables fondamentaux que sont la santé et l'école, est certainement une avancée dont on ne peut nier l'effet dynamique sur la crise du logement.

Mais si le droit au logement opposable se réduit à maintenir les personnes sans abri dans les dispositifs d'hébergement, notamment par la mesure « anti-remise à la rue » qui prévoit qu'une personne en hébergement d'urgence pourra y rester jusqu'à ce qu'on lui propose un hébergement ou un logement stable (article 4) ou si la loi « DALO » sert uniquement à gérer la liste d'attente, elle engendrera avant tout des frustrations, notamment en l'absence de mesures de coercition pour la production, par les communes et les intercommunalités, de logements à loyers accessibles.

Pour devenir effectif, le droit au logement opposable doit s'inscrire dans une politique durable et de long terme, déclinée en quinze actions de court ou moyen terme :

Le DALO prévoit que le nombre de logements sociaux à construire sur la période 2005-2009 passe de 500 000 à 591 000. Mais de quels logements sociaux s'agit-il ? On comptabilise sous l'appellation de logement social, des logements de nature très variée, y compris très confortables. Sur les 100 000 logements censés être construits chaque année pour remplir l'objectif du plan de cohésion sociale, seuls 7 358 logements locatifs très sociaux, soit des PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) ont été financés e, 2005.

1. Construire des logements économiquement accessibles dont les besoins sont évalués à 500.000 unités²⁵.

Les objectifs globaux en matière de logement économiquement accessible vont se trouver amputés des ventes et démolitions d'immeubles édictés par la loi 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine. Les démolitions réalisées localement grâce aux financements de l'Agence nationale de rénovation urbaine peuvent alimenter la pénurie de logements sociaux et les demandeurs prioritaires risquent d'entrer en concurrence avec les « démolis ».

2. Lever les contradictions pouvant apparaître entre l'objectif d'un droit universel et opposable au logement et les impératifs de rénovation du parc immobilier et d'aménagement des villes. La rénovation urbaine ne doit pas diminuer le nombre de logements disponibles.
3. Bail par des tiers.

Le recours au parc locatif privé, favorisant par ailleurs la mixité sociale, reste limité. En effet, le Préfet peut seulement proposer un logement du parc privé conventionné avec l'Agence nationale de l'habitat, logement pour lequel le bailleur s'est engagé sur des conditions spécifiques d'attribution, ou a donné bail à un organisme de logement social ou une association, qui le sous-loue ensuite aux publics prioritaires. Depuis la loi Besson du 31 mai 1990, différentes formules de baux passés par des tiers (associations...) avec les bailleurs privés, ou de sous-locations, ont été mises en œuvre. Un bilan précis doit en être fait, pour en relancer le principe et l'élargir. Là aussi, des principes de mutualisation, déjà retenus dans la GRL, peuvent faciliter cette relance.

²⁵ Selon la Fondation Abbé Pierre

4. Augmenter le contingent de réservation du Préfet dans le parc locatif public et créer un contingent dans le parc privé conventionné et en réserver une part au relogement durable des personnes sans abri en sortie de CHRS. L'utilisation par les Préfets de ce contingent doit d'ailleurs être beaucoup mieux suivie au plan central. La négociation implicite entre les élus et l'autorité de l'Etat déconcentrée et l'absence de transparence des attributions de logements sociaux tournent trop souvent au désavantage des personnes exclues (contingents non utilisés...).
5. Idem pour le 1% logement, accessible aux chômeurs indemnisés et aux personnes en formation professionnelle.
6. Les politiques publiques doivent veiller à l'application des lois, notamment la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) qui oblige chaque commune de plus de 3 500 habitants et faisant partie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants à accueillir au moins 20 % de logements sociaux. Encourager les maires bâtisseurs et sanctionner de manière plus efficace et au profit du logement social les municipalités ne remplissant pas leur obligation légale de construction de logements sociaux sur leur commune et intercommunalité. Lorsque les communes ne respectent pas leurs obligations, L'Etat (le Préfet) doit user de son pouvoir de substitution.
7. Développer les aides personnelles au logement, essentiel et décisif pour la solvabilisation des personnes sans abri. Une adaptation de ces aides en faveur de certaines situations exceptionnelles, privilégiant les sans abri parvenus d'évidence au terme d'un parcours d'insertion, pour leur donner une participation substantielle et dégressive à la prise en charge d'un loyer, doit être trouvée.
8. Rendre universelle la garantie des risques locatifs, dispositif qui favorise l'accès et le maintien dans leur logement locatif des ménages qui font l'objet de discriminations en raison de leurs revenus, en évitant que des garanties supplémentaires comme des cautions leur soient réclamées. Cette garantie, proposée aux titulaires d'un contrat à durée déterminée, travailleurs à temps partiels, jeunes en formation, étudiants, employés de maison, jeunes fonctionnaires, etc. Tout locataire doit pouvoir bénéficier de cette garantie, quelle que soit la nature des ses ressources.
9. La possibilité pour l'État de financer le Fonds GRL pour les bénéficiaires des minima sociaux est aujourd'hui ouverte par la loi sur le droit au logement opposable. Elle doit devenir effective dans les meilleurs délais au profit des titulaires de minima sociaux. Ce qui n'exclut pas que soient pensées à l'avenir d'autres formes de financement issu de la mutualisation.

En attendant :

10. Appliquer un moratoire sur les loyers des ménages qui atteignent les limites de leur solvabilité, le temps de définir un nouveau calibrage des aides personnelles au logement.
11. Maintenir dans leur logement les ménages de bonne foi menacés d'expulsion et sans relogement. Offrir, dès les premiers impayés de loyers, un service public d'expertise sociale et financière et d'accompagnement dans les démarches.

12. Mener une campagne nationale de sensibilisation et de pédagogie pour lever les réticences des habitants souvent réfractaires à l'idée d'accueillir sur leur commune du logement social et très social.
13. Suggérer la mise en œuvre d'appartements-relais, plus accessibles que les maisons-relais dans les grands logements HLM, par accompagnement de quatre ou cinq sans abri au terme de leur insertion, avec un accompagnant, sur agrément préfectoral, sur le modèle de l'accueil de personnes âgées.
14. Réquisitionner les logements vacants en région parisienne et dans d'autres grandes agglomérations. On sait les critiques qui sont portées contre ces mesures, prévues par le livre VI du code de la construction et de l'habitation, notamment leur coût. On sait aussi que les vacances actuelles de logement sont à un niveau historiquement bas. Mais des études précises doivent être menées localement car il existe des opportunités qui doivent pouvoir être utilisées.
15. Développer des modes adaptés de logement pour les jeunes de 18 à 25 ans qui ne peuvent pas compter sur la solidarité familiale pour se loger. Ces « logements jeunes » doivent permettre la mixité sociale et tenir compte des modes de sociabilité qui leur sont propres. La création de « squats légaux » doit être expérimentée.

4. Un pilotage et une organisation plus efficace

Il est un fait, résultat de la place que tient le monde associatif dans les politiques sociales d'une part, et des lois de décentralisation d'autre part, que la structure du dispositif d'aide met en scène des acteurs multiples, des organismes très divers²⁶. Le jury a pris acte de cette situation, d'ailleurs parfois bénéfique, sans la remettre en question. Mais il estime fortement que cette complexité n'est tolérable pour les plus pauvres qu'à la condition que le dispositif d'une part soit suffisamment coordonné pour permettre de véritables parcours cohérents et suffisamment souples pour s'adapter à la diversité des situations. Tant que cette double condition ne sera pas remplie et malgré l'inépuisable savoir-faire des travailleurs sociaux, la situation ne pourra s'améliorer. Des dispositifs sont définis en ce sens dans la troisième partie.

A) Sortir de l'incohérence et des rigidités du dispositif d'aide

Pour répondre à la multiplicité des parcours et des profils des personnes concernées, les politiques doivent reposer sur des dispositifs souples et diversifiés.

Les catégories administratives d'hébergement ne correspondent pas en soi à la trajectoire des personnes, aux situations. Par exemple, le dispositif d'insertion n'est pas la réponse adaptée pour des travailleurs pauvres qui ne parviennent pas à accéder au logement (ils représentent le tiers de la population actuellement en CHRS et à Paris comme il a été indiqué ci-dessus).

Une politique plus cohérente aurait permis de repérer les maillons faibles du système qui empêchent de concrétiser les objectifs.

²⁶ Le jury a noté avec regret que bien peu de départements, dûment invités, ont cru utile d'être représentés à la Conférence de consensus.

Pour sortir de l'incohérence, il faut poser un cadre méthodologique dans un dialogue avec les acteurs concernés (pouvoirs publics, associations, personnes accueillies, ...).

Autant les populations concernées sont hétérogènes, autant il faut à la fois penser la diversité des réponses mais aussi transmettre les bonnes pratiques. De nombreuses expériences démontrent qu'il est possible de s'organiser pour favoriser l'accès aux droits sociaux. Il ne s'agit ni de guichet unique, ni du renvoi de guichet en guichet, de lieu en lieu mais d'un accompagnement coordonné respectant le parcours des personnes et leurs besoins qui peuvent être signifiés dans un projet personnalisé adapté. La diversité des réponses doit systématiquement prendre appui sur la loi du 2 janvier 2002, rénovant l'action sociale et médico-sociale. Elle pose à la fois un cadre commun donnant des garanties aux personnes accueillies, sur le respect de leurs droits, de leur expression et permet aux associations et aux pouvoirs publics d'élaborer différentes propositions d'aide, d'améliorer leur lisibilité et leur cohérence sur un socle de valeurs et de principes communs. Mais si des outils existent, encore faut-il les utiliser et, si nécessaire, les faire évoluer ensemble.

D'autre part, si la mise en commun des actions innovantes qui témoignent de l'engagement et des savoir-faire des équipes d'accueil, bénévoles et salariées, n'est pas suffisamment développée, les outils statistiques restent fragmentés.

Il est nécessaire d'organiser l'échange des pratiques, d'élaborer les méthodes pour produire des statistiques plus cohérentes. C'est aussi ce qui permettra de mieux repérer la pertinence des pratiques, leur ajustement voire leur évolution et leur changement, à partir de ce que chaque personne en responsabilité peut apprendre des autres, dont les personnes accueillies elles-mêmes.

B) Sortir des cloisonnements institutionnels

C'est un secteur où les associations sont le principal partenaire de l'Etat et des collectivités territoriales.

Il faut favoriser et renforcer le partenariat en visant une complémentarité de réponses réfléchies sur un même territoire :

- **pour répondre aux différentes situations dans un processus continu d'accompagnement,**
- **pour appréhender les contraintes des uns et des autres afin de construire des compromis dynamiques où les associations gardent les espaces d'initiatives nécessaires.**

Ces objectifs, pour être remplis, demandent des temps de réflexion, de diagnostic partagé, de partage de connaissances, des temps de formation communs à partir d'une même mission. Les politiques publiques doivent être de plus en plus élaborées et co-construites avec tous les acteurs concernés.

Le département, dans le cadre de la dernière phase de décentralisation, pilote et coordonne les politiques sociales.

Dans cette dynamique, les associations doivent aussi renforcer leur organisation inter-assocative, voire dans certains cas se regrouper pour mutualiser les moyens et les

compétences et permettre d'apporter des réponses adaptées à la diversité des besoins sur l'ensemble des territoires.

La différence n'est pas la concurrence. Elle permet de prendre en compte la singularité des processus et les nécessaires réponses spécifiques.

Elle ne signifie pas la segmentation, elle permet de prendre en compte en cohérence réfléchie les différentes questions qui font perdurer la personne dans un processus d'exclusion.

Endiguer la spirale des exclusions nécessite des politiques intégrées pour pouvoir être rapides.

Sortir des cloisonnements, c'est aussi accepter de réinterroger – de confronter – les pratiques réciproques avec les associations, les pouvoirs publics, les personnes accueillies et accompagnées.

Les acteurs associatifs du secteur de l'urgence et de l'aide à l'insertion ont su faire preuve de leur capacité d'adaptation au gré des changements de politique des gouvernements successifs qui ont fonctionné dans l'urgence.

Il y a un point d'arrêt à donner aux changements incessants de politique sans évaluation préalable. L'exemple des contrats aidés est en cela parlant. Car ce levier particulièrement utile pour le processus d'insertion des personnes les plus fragiles, a perdu de son efficacité, à cause des changements trop fréquents sur l'aide au financement de ces postes tant au niveau du salaire que pour la formation. Cela a mis en péril les actions elles-mêmes.

De l'instabilité des parcours à la précarité des situations on a souvent renforcé la précarité des acteurs de l'accompagnement qui mènent des actions à but non lucratif.

Il faut, au-delà des intentions affichées, faire un choix politique résolu qui doit permettre de poser les bases d'une sécurité financière en recourant à des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens incluant, au-delà des contrôles légitimes, les moyens concernant l'évaluation interne et externe.

On doit avoir conscience qu'au-delà de la mesure des écarts, on évalue aussi la concrétisation des valeurs de notre République, comme il a été dit à la Conférence de consensus²⁷. A cet égard, les remarques – amicales – des représentants des autres pays européens sur l'incapacité de la France à résoudre une question dans laquelle ces pays ont largement avancé donnent un sentiment mitigé...

Ce sont les processus d'évaluation continus qui permettront une plus grande lisibilité et un meilleur partage des pratiques, aux fins de parvenir à l'amélioration de leur qualité. Ce processus nourrira le débat démocratique entre les pouvoirs publics, les acteurs associatifs et les personnes accueillies.

²⁷ Intervention de Mme Elisabeth Sledziewski, maître de conférences à l'IEP de Strasbourg.

5) Des dispositifs adaptés

A) L'accueil doit être immédiat, inconditionnel, dans le respect de la dignité des personnes.

Lors de la Conférence de consensus, une intervenante néerlandaise, Rina Beers, de Federatie Opvang, a jugé nécessaire d'inscrire le principe de l'accueil immédiat et inconditionnel dans les conventions internationales relatives aux principes fondamentaux (convention européenne et/ou déclaration universelle des droits de l'homme).

Toute personne démunie, quelle que soit sa situation administrative, doit pouvoir être accueillie sans discrimination, et sans aucune condition, dans les dispositifs d'hébergement d'urgence et de stabilisation, y compris les étrangers déboutés de leur demande d'asile, les sans-papiers, ou les toxicomanes. Il en va de la santé publique et d'une approche humaine de la question des personnes sans abri. Patrick ROUYER²⁸, directeur des missions sociales chez Emmaüs, évoque un principe proche de celui du droit d'asile politique, au sens où « être à la rue, c'est être en danger ».

Le Jury a pris bonne note du soutien apporté par le Président de la République à l'idée d'accueil inconditionnel, à l'occasion de l'abandon du projet d'amendement Mariani à la loi DALO, qui instaurait un refus d'accueil en hébergement pour les étrangers sans titre de séjour et sans abri : «Vous n'êtes pas les substituts de la police ni de la justice, vous n'êtes pas obligés de demander leurs papiers aux gens que vous accueillez », a-t-il déclaré le 15 octobre aux représentants des associations. Cette déclaration d'intention doit être suivie d'acte.

La crainte de poursuites pénales ne doit pas dissuader ces personnes en souffrance de recourir aux dispositifs d'hébergement, qui sont souvent leurs derniers recours.

Le cas des usagers de drogue ou d'alcool, celui des personnes souffrant de troubles psychiatriques, mérite d'être souligné. Les chances d'amener ces personnes à retrouver un trajet d'insertion seront d'autant plus grandes qu'elles sortiront de la rue, et rencontreront dans les lieux d'accueil et de vie des personnes susceptibles de les écouter et de les aider.

La société ne peut abandonner ses citoyens, quelles que soient leurs différences.

L'accueil doit également être digne. Comme en ont témoigné, lors des débats de la Conférence de consensus, plusieurs acteurs sociaux et personnes sans logement, l'accueil reste hélas, dans de nombreux centres, infantilisant. Les horaires et le règlement de fonctionnement sont souvent très stricts, la singularité des personnes n'est pas toujours respectée, sans compter, parfois, des conditions matérielles indignes de notre temps. Naturellement l'accueil n'est pas simple, compte tenu des conditions des personnes accueillies. Mais c'est précisément pour cette raison que l'exigence d'humanité, de dignité, de patience, avec les conditions matérielles qui en permet l'usage, doit être forte et permanente :

"On te propose un toit, mais tu ne peux pas te sentir chez toi" a témoigné²⁹ Marie, une jeune femme sans domicile, "ils veulent qu'on s'adapte à eux, pourquoi ce ne sont pas eux qui s'adaptent à nous?".

²⁸ Conférence de consensus.

²⁹ Conférence de consensus.

De trop nombreux centres refusent de loger les couples ensemble et repoussent le plus souvent les personnes accompagnées d'un animal de compagnie.

Les familles, dont le nombre augmente dans la rue, ne peuvent trouver d'accueil adapté. Souvent, les enfants finissent par être séparés des parents.

Recommandations

- Faire en sorte, par les prescriptions nécessaires, que toute personne, quelles que soient ses caractéristiques, puisse être accueillie dignement et efficacement à tout instant.
- Mettre toute personne se trouvant dans un hébergement, à l'abri de poursuites pénales en matière d'infraction au code de l'entrée et du séjour des étrangers et de consommation de stupéfiants.³⁰
- Favoriser l'accueil des couples et des ménages avec enfants, et celui des sans domicile ayant un animal de compagnie.
- Alléger les règlements de fonctionnement, associer les résidents des centres d'hébergement à leur rédaction.
- Développer des politiques d'aide aux toxicomanes sans abri (cf. partie 3)
- Créer davantage de CHRS familiaux
- Favoriser dans les centres des espaces dotés de clefs ou d'autres moyens de contrôle d'accès, où la personne puisse laisser ses effets personnels et de manière plus générale concevoir des lieux d'hébergement (ou transformer l'hébergement existant) en espace individuel, de couple ou de famille et non plus collectif³¹.

B) Adapter les réponses à chaque personne, assurer la continuité de l'accompagnement jusqu'à l'accès à un logement, et même au-delà. Favoriser l'accès à un emploi de qualité.

La plupart des intervenants, français ou étrangers, sont d'accord pour juger qu'une bonne stratégie, pour aider une personne à sortir de la rue, doit commencer par cette personne elle-même, en gardant à l'esprit que le fait d'être "sans toit" à un moment donné ne la définit pas. Il y a autant de réponses qu'il y a de personnes.

Accueillie dans un dispositif d'urgence, la personne ne doit pas recevoir uniquement un abri et de la nourriture. Elle doit pouvoir accéder à un accueil personnalisé, qui tienne compte de sa situation, ses besoins, ses attentes. Il faut lui laisser le temps d'exprimer un projet de vie, et le soutenir ensuite, dans une relation de confiance réciproque. La durée de séjour dans les CHRS doit être adaptée à chacun.

Cet accompagnement ne doit pas s'arrêter à l'accession à un logement. "Accéder à un logement, après des mois voire des années d'errance, comporte des risques" (Pierre Saglio, ATD Quart-monde)³². Il faut acquérir une culture de l'habitat, réapprendre à payer régulièrement un loyer, nouer des relations de voisinage.

³⁰ Sur cette question délicate, voir ci-après partie 3.

³¹ Des concours d'architecture pourraient être lancés sur ce point. Mais ce dernier nécessite, à n'en pas douter, un engagement budgétaire significatif des pouvoirs publics, d'ailleurs entamé, mais à poursuivre et à accentuer (cf. les chiffres des dépenses au Royaume-Uni sur ce point, cités dans le rapport de la Cour des comptes (préc.).

³² Conférence de consensus.

"Sortir de la rue, c'est avoir un toit et un emploi, un emploi et un toit", a déclaré Jean-Baptiste de Foucauld (Solidarités nouvelles face au chômage)³³. L'emploi peut -être un facteur puissant d'insertion, et il est nécessaire de préparer ceux qui le souhaitent à retrouver le monde du travail. Mais pour que l'option soit attrayante, l'emploi doit être de qualité. Il est nécessaire que les contrats aidés proposés aux sans abri aient une durée suffisante (et non limitée a priori), soient à plein temps, avec formation incluse et rémunérée. C'est pourquoi le Jury reprend à son compte la proposition de Jean-Baptiste de Foucauld de reconnaître un "droit au contrat de travail aidé" pour les sans abri.

Recommandations

- Reconnaître un droit à un accompagnement personnalisé, jusqu'à ce que la personne trouve un logement et au-delà si nécessaire.
- Reconnaître un droit inconditionnel sans que la personne sans abri puisse se voir opposer les limites budgétaires bornant les nombres de telle catégorie de contrats pour bénéficier d'un emploi aidé de qualité, d'une durée adaptée et à plein temps.

³³ Ibid.

III - AMELIORER LES PRATIQUES : DES DROITS EFFECTIFS, PLUS DE COHERENCE DANS L'ACTION

Le jury a ici entendu définir des principes de prise en charge aussi précis que possible. Il n'a pas souhaité pour autant alourdir de prescriptions le travail nécessaire, ni rigidifier un système qui doit demeurer tendu vers l'aboutissement de l'insertion, mais dans un fonctionnement aussi souple que possible.

1. Des droits effectifs

Les principes directeurs qui guident les politiques publiques doivent être déclinés dans la pratique des opérateurs. On peut les résumer autour des deux termes fédérateurs : sortir de la rue, assurer la dignité. Mais il ne suffit pas de fixer de grands objectifs, de proclamer l'égalité des droits pour les personnes sans abri, de construire des chartes – si utiles que puissent être ce type de références pour le débat public et le positionnement des acteurs, mais d'éliminer dans les pratiques des acteurs de terrain les obstacles à l'effectivité des droits, les pratiques discriminantes ou d'exclusion.

Quelques principes directeurs ont été retenus par le jury, regroupés autour de six rubriques :

A) Développer l'écoute, le droit à l'expression individuelle ou collective, la participation des personnes

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale constitue le socle à partir duquel on peut construire une approche fondée sur les droits des personnes, par tout moyen approprié : Conseils de la vie sociale ou autres formes de participations et d'expression des personnes hébergées (réunions sur des thématiques concrètes d'accès aux droits et à l'insertion, enquêtes de satisfaction, ...), formation et accompagnement des personnels à l'accueil et à l'écoute, etc.

Participation individuelle, mais aussi collective : il faut aussi travailler avec les groupes et les communautés.

Travail communautaire ne veut pas dire « communautarisme ». Il s'agit là, d'une part, de simplement s'appuyer sur les ressources potentielles des personnes, leurs valeurs identitaires, individuelles et collectives et donc de valoriser leur appartenance à des réseaux et, d'autre part, de travailler avec d'anciens sans domicile fixe, reconnaître l'apport des « pairs » à un processus de mise en confiance et d'expression.

Recommandation

La réalisation de ces objectifs d'expression et de participation des personnes sans abri doit constituer l'élément central des processus d'évaluation des structures, du moins dans ses aspects qualitatifs.

B) Exiger le respect du droit à la vie personnelle, à l'intimité et à la sûreté

Les personnes sans abri ont certes perdu beaucoup de leur être : ils sont « sans toit ni soi » (Pedro MECA)³⁴ ; ils restent avant tout des personnes. Les premiers de leurs droits ont donc trait à la sauvegarde de leur vie personnelle (y compris affective et sexuelle sous réserve des règles de protection contre d'éventuelles violences), à l'intimité, à la sûreté. Droit à l'intimité comme droit à la sûreté imposent l'appropriation d'un espace privé ; c'est un premier élément du « chez-soi » dans un habitat collectif et donc un des éléments essentiels du parcours de sortie de la rue. Les structures d'accueil d'urgence ne peuvent se contenter d'apporter lit, chauffage et café, sans offrir l'intimité et un abri contre les violences à la rue.

Recommandations

- Une révision générale des règlements de fonctionnement, pour intégrer un respect exigeant des droits à la vie privée (au minimum un droit à des meubles personnels), à l'intimité et à la sûreté.
- Pas d'habilitation et de financement de nouvelles structures qui ne soient pas organisées autour d'un modèle de chambres individuelles (ou studios pour familles ou groupes de personnes restreints).
- La promotion d'un plan de modernisation des structures pour éliminer les obstacles physiques (structures du bâti, etc.) à la réalisation des droits à l'intimité et à la sûreté. Cette modernisation ne doit pas consister seulement à construire l'intimité là où elle n'existe pas. La conception des hébergements doit intégrer tous les principes mis en avant par le jury, par exemple l'accueil à tout instant, la possibilité de dialoguer avec les intéressés, le recueil de leurs doléances... ou tout simplement l'existence d'une armoire fermée pour y mettre ses affaires³⁵

C) L'accueil doit être inconditionnel

L'accueil n'est pas aujourd'hui inconditionnel car la multiplication des conditions posées à l'obtention d'une place dans un centre d'accueil est un fait, qui constitue une entrave permanente à la réinsertion sociale des personnes.

La population des personnes sans abri est, comme on l'a dit, hétérogène³⁶. Le reconnaître est un pas fait vers l'efficacité, contrairement à ce que la complexité des situations pourrait suggérer si l'on se contente d'une analyse succincte des problèmes. En effet, pour répondre finement au caractère multiple des populations en errance, il convient d'affirmer l'inconditionnalité de l'accueil comme une des priorités de nos actions.

L'inconditionnalité de l'accueil est un droit, au même titre que l'accueil lui-même. Hélas, les obstacles réels ou imaginaires présentés par la spécificité des populations en errance rendent très souvent inopérant ce beau principe. Certaines expériences³⁷, comme celles de la « Villa Médicis » à Avignon, montrent que l'inconditionnalité de l'accueil peut avoir valeur de

³⁴ Conférence de consensus.

³⁵ Témoignage d'Anne-Gabriel, sans abri, à la Conférence.

³⁶ Bill Edgar ; Patrick Bruneteaux à la Conférence.

³⁷ P. Fauvel, association Casa d'Avignon, à la Conférence

principe sans nuire à l'efficacité du soutien social, bien au contraire³⁸. Encore faut-il distinguer ce qui ressort de l'aménagement matériel, des contraintes imaginaires, ou des limites imposées par la loi.

1. Les conditions liées à l'interprétation et à l'application de la loi qui compliquent la prise en charge

Un certain nombre de situations soulèvent des questions particulières. Il s'agit notamment des étrangers démunis de titre de séjour et des consommateurs de stupéfiants.

S'agissant en premier lieu des étrangers démunis de titre de séjour, la question juridique, contrairement à ce qu'estiment certaines Ddass et des directeurs de centres d'hébergement, est réglée dans le sens de l'accueil, comme le veut le 2° de l'article L. 111-2 du code de l'action sociale et des familles. Le législateur a eu l'occasion de se prononcer nettement sur ce point lors des débats préliminaires à l'adoption de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Un amendement en sens contraire présenté devant l'Assemblée nationale a été finalement écarté. Par conséquent, le droit d'accueil est maintenu.

Le jury est conscient que ce droit ne règle pas tous les problèmes, dès lors que la loi impose par ailleurs que soient prises des sanctions pénales à l'encontre de ces étrangers.

S'agissant en second lieu des usagers de drogues, il n'y a guère de centres pour les accueillir (la « villa Médicis, à Avignon, fait figure d'exception, avec quelques autres). On comprend la réticence des responsables de ces centres, si l'accueil de consommateurs devait les faire regarder comme complices d'un usage lui aussi réprimé par la loi pénale.

Le jury est d'avis que, dans l'intérêt des personnes et de leur réinsertion, il convient de les accueillir. Non pas partout, non pas dans des centres exclusivement dévolus à ces catégories, devenant rapidement ingérables, mais dans des centres de droit commun, agréés comme tels (la « ville Médicis » est agréée comme CHRS). Mais il convient aussi, à fin de réinsertion, que cet accueil ne soit pas brisé, interrompu par la poursuite par l'appareil répressif des délits relatifs au séjour et à l'usage de stupéfiants. Le processus d'insertion doit être assuré pour donner toutes ses chances au sevrage³⁹.

S'agissant des drogues, en particulier, l'exercice d'une « tolérance » lucide, en accord avec les services de police et de gendarmerie, alliée à la mise en place d'une politique de réduction des risques volontariste (fourniture de kits d'injections, liens étroits avec les CSAPA (Centres de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie] pour la prescription de produits de substitution) permet une prise en charge non-confliktuelle de la plupart des problèmes d'addiction.

Le jury est conscient toutefois que ce *modus vivendi* est une solution expédiente mais qui ne satisfait pas les exigences de fond, parce qu'elle repose sur des comportements individuels et précaires, d'ailleurs malaisés à définir avec exactitude (jusqu'à quel point les forces de police peuvent-elles rester neutres ? Jusqu'à quel degré d'ouverture les centres ne deviennent-ils pas le « refuge » de « délinquants » ?) C'est pourquoi il est désireux que la question soit posée dans toute son ampleur et que la dépenalisation dans ces matières soit réfléchie.

³⁸ Témoignage de Marie, sans abri, à la Conférence

³⁹ La Conférence de consensus a recueilli un témoignage en ce sens : la conduite addictive avait des chances de prendre fin à raison même de ce que la personne avait été accueillie normalement.

2. Intimité, vie de couple

La sexualité est une composante de l'existence qui ne peut être mise entre parenthèses au motif que la personne est accueillie dans une institution. Au contraire l'aménagement des structures pour l'accueil des couples contribue à l'équilibre psychique des personnes. En conséquence, ce type d'amélioration ne doit plus être l'exception. De même que la sexualité ne doit plus être un tabou, la préférence sexuelle ne doit plus représenter un obstacle à l'accueil en centre, au risque de voir se perpétuer une ultime exclusion dans l'exercice d'un droit élémentaire.

Recommandation

Fin des réglementations discriminantes à l'égard des couples homosexuels et mise en conformité des lieux pour garantir l'exercice d'une sexualité dans les limites de l'intimité de chacun.

3. Animaux de compagnie

De plus en plus de personnes en errance – surtout parmi les plus jeunes – ont trouvé grâce à leur animal le réconfort affectif et un éventuel remède contre la violence.

Il est donc recommandé d'aménager systématiquement toutes les structures à l'accueil des personnes avec leurs chiens et non pas d'éparpiller sur le territoire quelques accueils de SDF avec chiens.

Recommandation

☐Revoir l'aménagement des structures en fonction de cet impératif.

D) Clarifier les rapports à la règle et les recours

L'accueil sans condition ne signifie pas l'accueil sans règle, de même que le droit à la vie personnelle ne dispense pas du respect d'une discipline de vie collective. L'exigence d'un respect des règles, à condition qu'elles soient équitables et transparentes, c'est-à-dire connues des autorités publiques qui doivent y avoir un droit de regard, et accessibles aux personnes accueillies, est une marque de considération et de respect à l'égard de ces dernières. Elle entretient le maintien de formes de citoyenneté. Là encore, comme en ce qui concerne le droit à l'intimité et à un espace privé, on voit que les objectifs de dignité et de sortie de la rue sont parfaitement liés : ce n'est pas par la déresponsabilisation des personnes qu'on peut avancer vers la sortie...

En même temps, il faut organiser de vraies possibilités de recours pour des personnes qui en sont souvent largement dépourvues, sous forme en particulier de médiation, ou pour les tiers qui peuvent les représenter.

Recommandations

- Des règlements de fonctionnement transparents, publics, élaborés avec les personnes accueillies, validés par les autorités publiques de référence (pratiques développées dans de très nombreux CHRS, mais très inégalement mises en œuvre dans les structures de l'urgence),
- L'organisation de recours en cas de manquement, pour les personnes comme pour le responsable de la structure,
- Le développement de formes de médiation adaptées, qui puissent permettre à des personnes accueillies de porter une réclamation qui ne soit pas nécessairement de l'ordre du droit, mais ressorte davantage de problèmes de climat, de comportements ou d'absence d'écoute. Ce type de médiation ne peut être pratiquement organisé dans chaque structure, mais la fonction pourrait être définie dans le cadre de réseaux ou de contrats territoriaux (cf. ci-après). Cette médiation doit pouvoir également être saisie en cas de refus d'admission liée à la circulation de « listes noires ».

E) Continuité / droit au recommencement / pluridisciplinarité

Les dispositifs d'accueil des personnes sans abri devraient être organisés comme une *chaîne de missions* articulées les unes aux autres et destinées à rompre la chaîne de fatalités apparentes qui pèsent sur ces personnes.

1. Le dispositif en faveur des personnes sans abri doit être clairement articulé sur le bassin de vie.

Pour tout *bassin de vie*, organiser un dispositif de prise en charge qui, afin d'atteindre l'objectif de « sortir de la rue » et d'assurer la dignité des personnes, offre **une chaîne complète et intégrée de l'accueil**, depuis l'urgence jusqu'à l'accompagnement dans la durée et l'insertion durable.

Par bassin de vie, nous entendons ici des espaces de natures et de tailles différentes (grandes et petites agglomérations, espaces ruraux et semi-ruraux), mais qui devraient avoir tous en commun d'être équipés de façon complète et équitable. Afin d'assurer la mobilisation de tous les acteurs, une carte *ad hoc* et *évolutive* devrait en être réalisée, qui ne recoupera pas nécessairement le découpage administratif de la France, mais tiendra compte de l'organisation de l'espace (rural/urbain) et des besoins spécifiques de la population des personnes sans abri qui n'est pas homogène partout. Afin d'être véritablement complet, ce dispositif de prise en charge devrait intégrer le maintien et le développement d'espaces d'accueil particuliers pour certaines catégories de personnes sans abri présentant des besoins spécifiques (par exemple les personnes sans abri usagers de drogue, femmes victimes de violence, etc.), afin d'éviter l'écueil lié au fait qu'« un public chasse l'autre ». Par ailleurs, pour asseoir la continuité de l'accompagnement, tout en évitant de faire se répéter les personnes sur leur histoire, nous suggérons la création d'une domiciliation électronique, qui rende possible le recours à toute une série de droits et facilite le suivi des personnes et de leur parcours⁴⁰.

⁴⁰ Les lois récentes, on le sait, ont amélioré substantiellement les conditions de domiciliation de personnes sans abri. Mais l'organisation reste encore matérielle, donc vulnérable aux oublis, à la mobilité, aux vols.... Il convient de réfléchir à la

2. L'insertion postule le « droit au recommencement » que le jury a préféré au « principe de non-abandon »

De l'accueil dans l'urgence à l'accompagnement dans la durée, il convient de ne pas préjuger du stade auquel la personne intègre cette chaîne de missions (« tout le monde ne commence pas à gravir l'escalier à la même marche ») et du rythme auquel progresse sa sortie de la rue. Il convient plutôt de faire d'un « *droit au recommencement* »⁴¹ pour l'ensemble des personnes concernées par la chaîne de missions un principe structurant l'action du travailleur social. Afin qu'il intègre dans sa pratique l'idée qu'il ne faut jamais abandonner des personnes qui sont avant tout en crise de confiance à l'égard d'elles-mêmes et des autres et parce que l'on sait que les processus de sortie de rue sont longs, non linéaires et parfois marqués par des pauses.

Il serait par conséquent nécessaire de prévoir des dispositifs pouvant accueillir à *nouveau* des personnes qui, pour une raison ou une autre, sortent, comme il est fréquent pour cette population, à un moment donné du dispositif d'accompagnement. Et cela, afin d'aller contre le délitement du lien de confiance, garantie essentielle d'une pratique professionnelle effective et de la peur de l'échec (« s'en sortir oui. Mais c'est plus dur de retomber que de rester où on est, car on retombe plus bas si ça marche pas »⁴²).

Ce droit au recommencement, s'il est essentiel, n'est pas également pertinent selon l'âge des personnes. Il convient également de faire cas de façon spécifique des personnes sans abri dont l'âge rend difficilement concevable une réinsertion de type classique, avec emploi. Les dispositifs de prise en charge devraient donc prévoir, à l'échelle des bassins de vie, la possibilité d'accueillir ces personnes durablement dans des lieux d'hébergement du type de la maison de retraite ou de l'appartement-relais déjà mentionné et de favoriser des réaménagements dans des lieux préexistants plutôt que de prévoir des espaces spécifiques, plus coûteux et potentiellement discriminants du point de vue social (l'idée étant de favoriser toutes les pratiques qui font entrer ou réintègrent les personnes sans abri dans le droit commun).

3. La nécessaire pluridisciplinarité

La *pluridisciplinarité* doit enfin être un principe essentiel de cette chaîne de missions – depuis le contact à la rue jusqu'à l'accompagnement durable. En effet, les personnes en cause ici ont des besoins complexes. Par exemple, elles nécessitent souvent d'entrée de jeu, outre la mise à l'abri, la prise en charge de pathologies psychiques et de maladies organiques. Dans cette perspective, des pratiques soucieuses de prendre en compte les risques infectieux majeurs liés à la privation de logement personnel (hépatite, SIDA), sont essentielles, de même que, à un autre niveau, le développement d'équipes mobiles psychiatriques⁴³. Dans ce cadre, « L'aller vers » semble indiscutablement efficace en matière de soin et de dispense sociale car il correspond à la posture de la personne sans abri. A ce niveau, la dispensation de soins sur le modèle de l'hospitalisation à domicile (au domicile se substituant la structure d'hébergement)

possibilité, dans le strict respect des prescriptions de la CNIL, pour chacun d'avoir une « adresse » immatérielle, accessible depuis n'importe quel hébergement et ouverte au sans abri et, sur son autorisation, à ceux qui le suivent, notamment pour l'ouverture de ses droits et pour le suivi de son cheminement.

⁴¹ Qui implique notamment que l'on ne laisse jamais une personne sans abri repartir sans « qu'elle ait pris ses marques » (Peter Juul, document pour la Conférence)

⁴² Conférence de consensus.

⁴³ Mentionnées en partie 1.

et la poursuite de la création d'équipes mobiles intersectorielles diminueraient très sensiblement le refus de soin. Il apparaît également souhaitable d'augmenter le nombre de lits halte soin santé. A cette fin, il convient de favoriser le maintien ou le développement d'espaces d'accueil et de prise en charge qui intègrent l'ensemble des services nécessaires à la vie matérielle des personnes, le soin (de santé en général et le cas échéant, psychologique et psychiatrique), ainsi que des « portails » d'information et d'orientation à la réinsertion telle qu'elle est envisagée par la personne (logement, emploi, situation administrative et juridique, etc.). A défaut d'être possible pour chaque espace d'accueil et de prise en charge, cette pluridisciplinarité devrait être envisagée pour chaque bassin de vie considéré et elle devrait être conçue à la mesure de ce qu'une personne sans abri peut effectuer au quotidien en termes de déplacements.

Les pratiques professionnelles devraient maintenir et développer toutes les actions et les échanges qui rompent avec une démarche univoque et favoriser au contraire une démarche plurielle. Aucun acteur ne peut en la matière se contenter de son propre savoir.

Ces dispositifs pluridisciplinaires et intégrés ne doivent pas s'entendre au détriment des accueils légers, à l'exemple des boutiques de la solidarité, qui remplissent eux aussi des fonctions essentielles (cf. point f) et doivent être développés.

En résumé

Ce qui doit changer : réaliser une carte permettant de concevoir et de mettre en place une chaîne de missions équitable, complète et adaptée aux besoins spécifiques et évolutifs sur l'ensemble du territoire, promouvoir le droit au recommencement (ou les solutions adaptées à l'âge du sans abri), favoriser systématiquement la pluridisciplinarité.

2. L'indispensable cohérence : un pilote local et un contrat territorial d'objectifs et de moyens

A) Coordination

La nécessité de coordonner les acteurs, à tous les niveaux, a été soulignée dans les constats⁴⁴. Celle-ci s'impose pour optimiser les dispositifs de prévention aux niveaux local et départemental. C'est, du côté des acteurs sociaux, la clé du succès.

Elle s'impose également parce que l'allocation des moyens et ses redéploiements éventuels doit clairement viser l'accès au logement. Le « chez soi » que souhaite la personne sans abri doit clairement être identifié comme un objectif à atteindre. Le recours, à long terme, à des solutions précaires (nuitées d'hôtel par exemple) ne peut être accepté au regard tant des critères de qualité de l'action publique que de critères financiers. La recherche de modes d'habitat diversifiés, en réponse aux besoins identifiés des personnes, doit être privilégiée.

De même, les envies, besoins et pratiques de certaines personnes sans abri permettent d'imaginer des solutions « d'hébergement mobile » (camion, mobil-home...) auxquelles les institutions peuvent apporter un soutien.

⁴⁴ Cf. aussi deuxième partie.

Aucun acteur ne peut prétendre, seul, être en mesure de proposer des solutions adaptées et individualisées.

La coordination s'impose pour chacun des acteurs concernés qui sont nombreux⁴⁵ :

- au niveau local, intercommunal, communal ou infra-communal pour organiser des maraudes, assurer une meilleure complémentarité dans les prises en charge permettant de disposer de formes diversifiées d'accueil, de coordonner l'action des associations caritatives (distribution de repas, de vêtements, offres de services, ...)
- au niveau départemental, pour partager l'état des lieux et l'analyse des besoins, la mise en place de schémas pluriannuels en vue d'optimiser la gestion, de disposer de formes diversifiées d'accueil sans condition, d'assurer la souplesse et l'adaptation du dispositif, de mettre en œuvre les moyens assurant le soutien nécessaire aux équipes de travailleurs sociaux et de bénévoles.

Afin que ces coordinations soient porteuses de sens et soient effectives, certains préalables sont requis :

- la définition aux différents niveaux d'intervention d'un pilote clairement repéré et légitime,
- une clarification sur l'utilisation des instruments de prévention de sortie du logement (FSL, PDALPD, ...) et les orientations qui y président,
- l'élaboration d'un état des lieux, d'un diagnostic et d'une détermination des besoins élaborés par les services de l'Etat (Préfet) et proposés aux autres acteurs en vue d'être partagés.

▪ ⁴⁵ L'Etat au plan départemental

▪ Préfet (DDASS ; DDE-A)

▪ Education nationale

▪ Justice

▪ ARH (établissements de santé généraux et psychiatriques)

▪ Le conseil général aux titres de pilote de l'action sociale, de responsable des circonscriptions sociales, d'attributaire du RMI, de la compétence en matière de prévention spécialisée, de délégataire possible de l'aide à la pierre

▪ Les opérateurs institutionnels du logement social

▪ Les communes et intercommunalités

▪ Les organismes de sécurité sociale (CPAM, CAF)

▪ Les opérateurs de l'hébergement d'urgence et de réinsertion, les associations caritatives

Recommandations

L'Etat (Préfet) doit prendre l'initiative de réunir le comité départemental de veille sociale (recomposé) deux fois par an⁴⁶ :

- les différentes administrations d'Etat partie prenante : DDASS, DDEA, Education nationale, justice, santé générale et psychiatrique ;
- le département : service social, ASE, dispositif d'insertion lié au RMI ;
- les maires des principales communes et présidents des intercommunalités ;
- les associations, les communautés et les opérateurs publics et privés... dont ceux des transports ;
- les représentants d'usagers.

pour :

- partager un état des lieux de données existantes (connaissances des publics et des structures ou dispositifs existants, des moyens mobilisés, de la continuité des dispositifs et des moyens) ;
- identifier les manques et les redondances en termes d'urgence et d'insertion, de publics spécifiques ;
- identifier l'utilisation faite des dispositifs de droit commun pour et par les personnes : FSL, PDALPD, Service social polyvalent, dispositifs jeunes (FJT, ASE, FAJ, ...), dispositifs de santé ;
- identifier les besoins en qualifications complémentaires nécessaires ;
- formuler des objectifs, des priorités et un plan d'action partagé avec désignation d'un pilote par niveau territorial.

Ce plan d'action territorial doit se traduire par **un contrat pluriannuel territorial d'objectifs et de moyens**. L'élaboration et la coordination de ce contrat territorial sont de l'initiative de l'Etat. Il a pour objectif premier de mobiliser les dispositifs et les financements de droit commun pré-existants et insuffisamment exploités. Il a pour vocation à faire jouer à ce niveau le levier que constitue la délégation du financement des aides à la pierre : fixation d'objectifs à réaliser en matière de logements très sociaux accessibles à des personnes sans abri, délégation à l'intercommunalité porteuse du contrat territorial ou, à défaut de délégation, fixation par l'Etat à lui-même de ce type d'objectifs, publiés et évalués. Il a également pour objectif de financer l'animation d'un « pôle d'accès territorial aux droits » lié à la mise en œuvre effective du principe de continuité⁴⁷ (certaines expériences ont démontré l'échec du guichet unique. L'objectif est bien de mobiliser des institutions et des professionnels au service des personnes conformément aux recommandations européennes de lutte contre les exclusions).

⁴⁶ En parallèle, il convient de supprimer les autres instances départementales devenant redondantes (comité de pilotage de l'hébergement d'urgence en période hivernale, ...)

⁴⁷ Dans la ligne des « pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux » (PARADS) existants

Au niveau territorial du bassin de vie, le pilote territorial désigné doit :

- prendre l'initiative d'une coordination des différents dispositifs opérationnels des acteurs de l'urgence : maraudes, accueils de nuit, de jour, compétences de santé, prestations de vie quotidienne, transports, orientation des personnes.
- faire l'état des lieux de la disponibilité et de l'indisponibilité des moyens nécessaires pour les intégrer dans le contrat territorial d'objectifs et de moyens.

B) Moyens et qualifications mis en œuvre dans le contrat

Les moyens et qualifications affectés et consacrés à l'accueil et à la prise en charge de l'urgence, à l'accompagnement des personnes sans domicile doivent significativement évoluer.

Evolution qualitative :

- formuler des objectifs de résultats en termes de prise en charge, d'orientation et d'insertion des personnes accueillies et non en fonction des dispositifs et financement mobilisés ;
- encourager les professionnels et les bénévoles – par la recherche-action, les échanges, l'auto-évaluation, la formation – à améliorer l'accueil, l'écoute, l'accompagnement, la distanciation, la légitimité du recours et de la médiation pour qualifier l'accueil ;
- former les élus et décideurs à la réalité des personnes et des dispositifs ;
- recourir à l'expérience des personnes à la rue, à « l'expérience des pairs » pour compléter et qualifier les accueils d'urgence, de nuit, de jour et les équipes de contact ;
- reconnaître la légitimité et accorder les moyens à la Valorisation des Acquis de l'Expérience (VAE) dans le secteur de l'accueil et l'accompagnement des personnes sans domicile ;
- reconnaître la légitimité du droit au parcours différent permettant la mobilisation des moyens existants au bénéfice d'actions (logement, emploi, santé) spécifiques voire individuelles et former les professionnels à cette ingénierie particulière.

Evolution quantitative :

- assurer un financement aux démarches d'évaluations interne, externe et continue des besoins et des institutions de prise en charge ;
- assurer un financement juste aux différents modes d'accueil et de prise en charge c'est-à-dire, un financement pérenne et non précaire, un financement justement réévalué au regard des coûts économiques afin d'éviter une prise en charge indigne et mal traitante ;
- traduire les objectifs de résultats dans les financements alloués ;
- financer les prestations de soutien psychologique et de supervision des équipes accueillantes ainsi que le recours aux fonctions de médiation qualifiée ;
- appliquer et financer les normes de qualité hôtelière minimales existantes pour les structures d'urgence à créer ou rénover, selon les principes dégagés par le jury, comme il a été dit plus haut.

C) L'évaluation

Les dispositifs d'évaluation dont la mise en œuvre est déjà effective ou prévue par la loi, qu'ils soient :

- quantitatifs (indicateurs LOLF pour mesurer l'activité des CHRS),
- qualitatifs (évaluations interne et externe des établissements sociaux au titre de la loi du 2 janvier 2002),

doivent clairement viser à l'amélioration continue de la qualité.

Les travaux de l'Agence nationale d'évaluation récemment créée, et qui a compétence dans le secteur de l'hébergement, doivent contribuer à élaborer des référentiels de bonnes pratiques indispensables comme repères professionnels, pour et avec les salariés, les bénévoles et les personnes accueillies. L'agence doit également contribuer à identifier les références d'une évaluation qualitative pertinente.

Les travaux à mener en termes d'évaluation des dispositifs, des pratiques, des parcours et des objectifs d'intervention doivent être nourris par la recherche. Le lien avec les universités et les laboratoires de recherche (CNAM, CNRS, INSERM) encore insuffisants dans le domaine de l'intervention sociale, doivent être développés et complétés par la mise en place de recherche-action associant les intervenants et les bénéficiaires eux-mêmes. Les instituts régionaux de formation des travailleurs sociaux sont appelés à jouer un rôle dans ce cadre.

Les coûts de l'évaluation pour les institutions, et, le cas échéant, ceux liés à une pratique de recherche doivent être intégrés dans les allocations de moyens versées aux établissements.

Par ailleurs, la fonction de contrôle que doivent exercer les services de l'Etat (DDASS) sur les établissements au titre de la prévention de la maltraitance (personnes âgées, handicapées, protection de l'enfance) doit être étendue aux structures accueillant ou prenant en charge des personnes sans abri.

CONCLUSION

En formulant ses propositions, le jury n'a pas eu conscience d'innover considérablement dans le domaine qui était le sien. Son rôle, comme il est normal dans une telle Conférence de consensus, a été plutôt d'écouter ceux qui sont dépourvus de toit « et de soi », a-t-on dit, et ceux qui leur viennent en aide.

Il est conduit, à la lumière de ce qu'il a entendu, à formuler un constat sévère, qu'il n'est pas le premier, mais qu'il voudrait être le dernier à faire : les principes du dispositif sont irréprochables, mais le système ne fonctionne pas. Ou plutôt, il met en œuvre des principes inverses de ceux qui sont proclamés : au lieu d'une route vers l'insertion définitive par l'attribution d'un logement, le retour à l'indépendance et le recouvrement de soi, il propose, en dépit des efforts remarquables faits sur le plan des méthodes et des crédits, ce que le jury a appelé un dispositif de « portes tournantes », dans lequel la personne sans abri, un temps secourue, hébergée, soignée, repart à la rue, plus durement encore qu'elle n'y était, puisqu'entretemps davantage d'espoir et de désir s'en sont allés. Si, pour reprendre les termes de la Conférence, « sortir de la rue », c'est sortir par le haut, alors cette sortie-là est clairement minoritaire aujourd'hui, à l'inverse de ce qu'un certain nombre de pays européens sont parvenus à réaliser.

Ce qui nous sépare de ces pays n'est ni la condition des personnes sans abri : elle est, hélas, la même, effroyable, sous toutes les latitudes ; ni l'effort et l'imagination des travailleurs sociaux : ils sont pour la plupart, comme l'a montré l'auditoire de la Conférence, largement au-dessus de tout reproche ; ni même, peut-être, les montants de l'effort collectif (au moins en termes budgétaires) fournis : ils ont substantiellement augmenté depuis plusieurs années.

Ce qui caractérise la politique française, en revanche, c'est la confusion des rôles, la séparation des fonctions, l'absence de souplesse, l'obscurité des objectifs. En ce sens, on peut affirmer que les plus déshérités d'entre nous – puisque les personnes sans abri sont bien nôtres... – sont celles auxquelles s'applique peut-être la plus déshéritée des politiques.

Le jury entend montrer qu'en mettant en œuvre quelques principes fondamentaux, l'objectif de voir reculer très durablement le nombre de personnes sans abri est réaliste.

Le premier est relatif à la manière dont les personnes sans abri sont traitées : elles ont droit bien entendu à toute la considération, la dignité, l'humanité, la vie privée que mérite chaque être humain (même s'il faut pour cela consentir à des efforts de rapprochement).

Le deuxième concerne la prise en considération de la diversité des situations. Le clochard « traditionnel » se fait rare. Le travailleur en emploi précaire, la famille mise à la rue, le jeune en rupture avec les siens, sont beaucoup plus fréquents. Et, au-delà de ces catégories, il y a les histoires personnelles, parsemées de cassures douloureuses. Il faut prendre en compte chaque histoire personnelle pour espérer la mettre sur les rails de l'insertion, en évitant, c'est le moins, d'ajouter aux ruptures subies de nouvelles agressions, de nouveaux retours en arrière, de nouvelles désespérances. Il faut donc, dans un cadre nécessairement général, laisser faire le temps et la souplesse, diversifier dans le temps les réponses, accepter les rythmes imprévisibles. Être patient et volontaire. A l'empilement et au désordre des compétences en la

matière, doivent répondre la coordination, non seulement sur le terrain et dans les situations d'urgence, mais aussi au plan national et dans la continuité.

L'ambition de l'unité des politiques mises en œuvre est un troisième principe. A l'accompagnement exigeant des personnes sans abri, il faut sans délai joindre les politiques de prévention, d'une part, et les politiques d'insertion durable d'autre part, sans lesquelles les efforts ne valent rien. La prévention : des solutions ont été tentées, notamment pour empêcher les expulsions locatives – des personnes de bonne foi. Elles n'ont pas donné les résultats escomptés. Il faut donc en reprendre avec lucidité, et tous intérêts pris en compte, la définition et la mise en œuvre. Il faut aussi que les institutions qui, *nolens volens*, alimentent le flux des personnes sans abri, mettent fin à ces errances qui les suivent de loin, en quelque sorte (la prison, l'aide sociale à l'enfance, l'armée, ...). L'insertion durable : la crise du logement est actuellement grave pour les plus pauvres. On en sait les manifestations, non seulement en raison de la présence des personnes sans abri, mais aussi du retour des suroccupations de logement, des « squats », des bidonvilles. Le paradoxe est qu'on construit beaucoup aujourd'hui en France. La construction doit donc être réorientée vers les logements sociaux (PLA-I, PLUS) de manière rapide et exigeante. Faute de quoi la question des personnes « à la rue » demeurera.

La prise en charge des personnes sans abri demande, en quatrième élément, la mise en œuvre du principe d'accueil inconditionnel. Naturellement, le comportement de personnes depuis longtemps à la dérive pose problème à une collectivité. Mais c'est précisément par l'inconditionnalité de la prise en charge que passe la resocialisation. Combien de personnes sans abri ont été rejetées et donc découragées de se réinsérer, au motif qu'elles étaient en famille, ou qu'elles avaient un animal avec eux, ou qu'elles étaient sous l'emprise de l'alcool ? Les moyens doivent être donnés pour que, en dépit de ces réalités que personne ne conteste, la vie normale puisse prendre le dessus.

L'approche efficace des moyens passe, en cinquième lieu, par une géographie des bassins de vie, c'est-à-dire intercommunale, dans lesquels des dispositifs complets et variés d'aide doivent être mis en œuvre, s'appuyant sur un recensement aussi précis que possible des besoins et des moyens. Un contrat d'objectifs et de moyens, périodiquement mis à jour, doit définir les intentions, mesurer les réalisations, pratiquer systématiquement l'évaluation. On ne doit pas dissimuler que ces moyens requerront encore des efforts budgétaires (notamment pour l'aménagement des structures d'accueil et la construction de logements très sociaux). Il y faut une volonté politique tant de l'Etat que des collectivités territoriales.

Au-delà de ces éléments, il convient de mettre en chantier d'une part la manière dont nous concevons la ville, l'espace public et l'utilisation par tous des équipements publics, d'autre part la mutualisation de certains risques liés à l'exclusion, singulièrement ceux liés à la perte de logements. Il faut combler les vides de notre protection sociale, sans reprendre nécessairement les formules de l'après-guerre, mais en garantissant par tous le désastre de quelques-uns, pour éviter des désastres sociaux plus graves encore.

Le jury a été soucieux de présenter des principes et des modalités d'action. Il fait confiance aux responsables pour les mettre en œuvre, pour cesser l'insupportable.

Le jury d'audition

Jean-Marie DELARUE	Président du jury, Conseiller d'Etat
Bernard ANTONIOL	Psychiatre des hôpitaux. Responsable de pôle psychiatrie générale - Centre Hospitalier Charles Perrens (Bordeaux)
Christine BOUBET	Directrice générale adjointe « Département Famille et Solidarités » et directrice du CCAS de la ville de Versailles
Jean-Claude BOUVIER	Juge d'Application des Peines et membre du Syndicat de la magistrature
Marie GAILLE	Philosophe, chargée de recherche au CNRS (CERSES) et membre du Centre d'éthique clinique (Hôpital Cochin)
Pierre GAUDREAU	Coordonnateur, Réseau d'Aide aux Personnes Seules et Itinérantes de Montréal (RAPSIM)
Luc GWIAZDZINSKI	Géographe
Anousheh KARVAR	Secrétaire nationale de la CFDT
Marc LORIOL	Sociologue - Laboratoire Georges Friedmann (CNRS / Paris I)
Fabrice OLIVET	Directeur d'Asud (Auto Support des Usagers de Drogues) - Membre de la commission addictions
Jean-Luc OUTIN	Economiste - Chargé de recherche Matisse-Centre d'Economie de la Sorbonne (CNRS - Paris)
Pascal RICHE	Rédacteur en chef - RUE89
Yves ROUSSET	Administrateur civil hors classe du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales
Marie-Christine SARRE	Directrice adjointe du pôle départemental de la solidarité (Conseil général de l'Hérault)
Michel THIERRY	Ancien directeur de l'Action sociale
Gérard TONNELET	Directeur de la Sauvegarde du Nord