

Julien Damon
www.julien-damon.com

HOPE IN STATIONS

Analyse sociopolitique

Les sans-abri dans six gares européennes

*Rapport pour l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives, dans le cadre du projet européen
Hope in Stations*

Juin 2010



SOMMAIRE

Introduction	3
I. Six situations et six politiques nationales.....	4
Pauvreté.....	4
Demandes d’asile et population Rom.....	6
Marché du logement	8
Protection sociale.....	9
Opinions sur le sans-abrisme.....	10
Comparer les politiques nationales : un « radar »	13
Portraits de six politiques.....	15
II. Six villes et six gares	22
Six villes différentes	22
Des opinions très différentes des habitants	24
Des sujets similaires pour les gares.....	26
Comparer les politiques des gares : un « radar ».....	28
Une observation finale et générale : six cas particuliers	29
III. Vingt thèmes d’action, d’évaluation, d’expérimentation.....	31
Annexe 1. Sans-abrisme et lutte contre le sans-abrisme dans l’Union européenne	33



Introduction

Les rapports sont rarement lus...

On a donc conçu celui-ci de manière à pouvoir être utilisé comme document de travail. Il rassemble une série de données, d'informations, d'analyses et d'observations sur six pays (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pologne) et sur six gares présentes dans ces capitales d'États membres de l'Union européenne.

L'ambition de cette « analyse socio politique » est d'apporter les éléments de contexte sur la question de la prise en charge des sans-abri dans ces gares.

Concrètement, le texte contient trois parties. La première porte sur les situations et politiques nationales. La deuxième traite des six villes et propose des éléments de comparaison et de comparabilité (pour le cas précis des sans-abri dans les gares). La dernière propose une liste de quinze idées pour des actions, des évaluations, des expérimentations, pouvant être entreprises dans chaque gare qui voudrait transcrire une initiative, ou bien à l'échelle européenne pour des actions communes.

Sur la forme, plutôt que de longs développements (noyant le dossier), on trouvera des informations et suggestions que l'on espère claires, et qui peuvent s'avérer utiles.



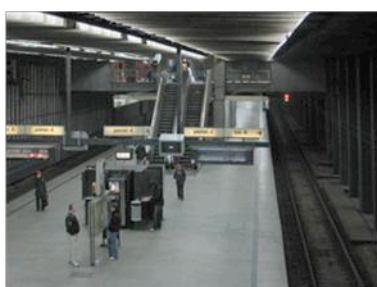
Madrid Atocha



Paris Gare du Nord



Berlin Zoo



Warszawa Centralna



Roma Termini



Brussels Central

Mille mercis à Lucie Assmann, Diane Angermuller, Sylvie Le Bars, Morgan Poulizac, de l'ANSA. Ce document, qui leur doit beaucoup, est établi comme compte-rendu de la première phase, exploratoire, du projet Hope. Il se veut utile pour toute la durée de l'opération.



I. Six situations et six politiques nationales

Aborder la question des sans-abri dans six pays conduit d'abord à souligner les différences, les divergences et les convergences de contexte. On s'intéressera aux situations (ampleur et représentations du phénomène) et aux politiques développées à l'échelle nationale.

Le premier point est d'avoir bien à l'esprit les disparités. Les contextes diffèrent pour ce qui relève de l'histoire, de la structuration des politiques sociales, du niveau des migrations, des transformations familiales, mais aussi des formes urbaines. Au sujet particulier des représentations (appréciées par les opinions des habitants), on se doit de noter une nette hétérogénéité. Les explications du problème, tout comme le niveau de sympathie, de crainte ou de tolérance à l'endroit des sans-abri, varient grandement. Il s'ensuit des phénomènes qui n'ont pas les mêmes dimensions, qui ne disposent pas de la même place sur l'agenda politique, et qui ne commandent pas les mêmes politiques et stratégies.

Sur un plan plus directement ferroviaire – c'est-à-dire d'exploitation des gares – les contextes ont des aspects qui se ressemblent. En lien avec les directives européennes, les modes d'exploitation se rapprochent. En lien avec l'ouverture des frontières, les problèmes ont des points (et des visages) bien communs. Les interrogations et oscillations dans les pratiques sont, globalement, les mêmes. Si les droits sont organisés différemment et si les prérogatives des diverses polices et forces de sécurité ne sont pas exactement les mêmes, nombre d'aspects et de sujets convergent. Il en ressort tout de même des organisations très diverses (en intensité, en moyens dégagés, en préoccupation exprimée) pour « répondre » à la présence des sans-abri dans les gares.

Pour conduire cette analyse, on s'appuiera sur la statistique européenne (données Eurostat, opinions tirées des enquêtes Eurobaromètres, informations extraites de l'Audit Urbain qui porte sur les villes).

Pauvreté

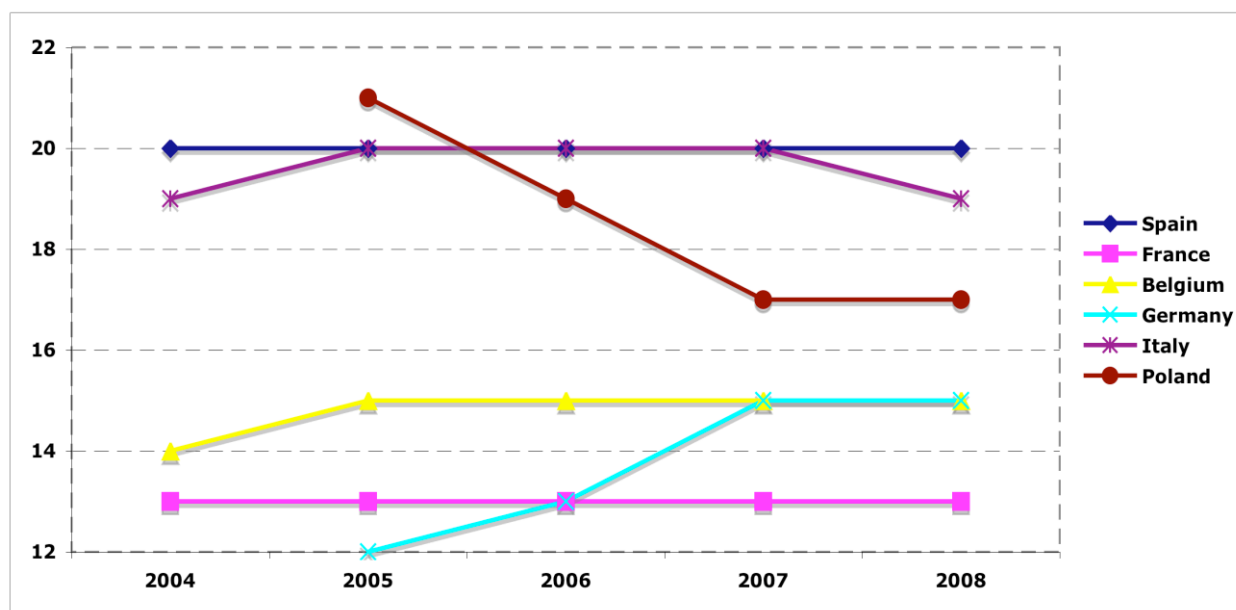
En 2008 comme en 2007, 17 % de la population européenne était menacée de pauvreté selon le concept de pauvreté relative adopté dans l'Union. Le risque de pauvreté touchait 20 % des enfants dans l'UE en 2008 avec les chiffres les plus élevés en Roumanie, Bulgarie, Italie, et Lettonie. Le taux de risque de pauvreté dépassait aussi 30 % parmi la population âgée (65 ans et plus) en Lettonie, à Chypre, en Estonie et en Bulgarie.

En moyenne, la protection sociale a réduit de 32 % la pauvreté dans l'UE avec de grandes différences selon les pays. Le fait d'avoir un emploi n'est pas toujours suffisant pour échapper à la pauvreté et 8 % de la population de l'UE était menacée de pauvreté bien que détenant un emploi. La privation matérielle affectait 17 % de la population de l'UE en 2008 et ce sont certains des nouveaux Etats membres (Bulgarie, Roumanie, Hongrie, Lettonie et Pologne) qui ont enregistré les valeurs les plus élevées.

Pour les six pays de l'étude, les taux de pauvreté nationaux vont quasiment du simple (13 % en France, de 2004 à 2008), au double (20 % en Espagne, sur la même période). Au-delà de la stabilité dans ces deux cas, il faut noter la forte diminution récente de la pauvreté en Pologne, ainsi que son augmentation significative en Allemagne.



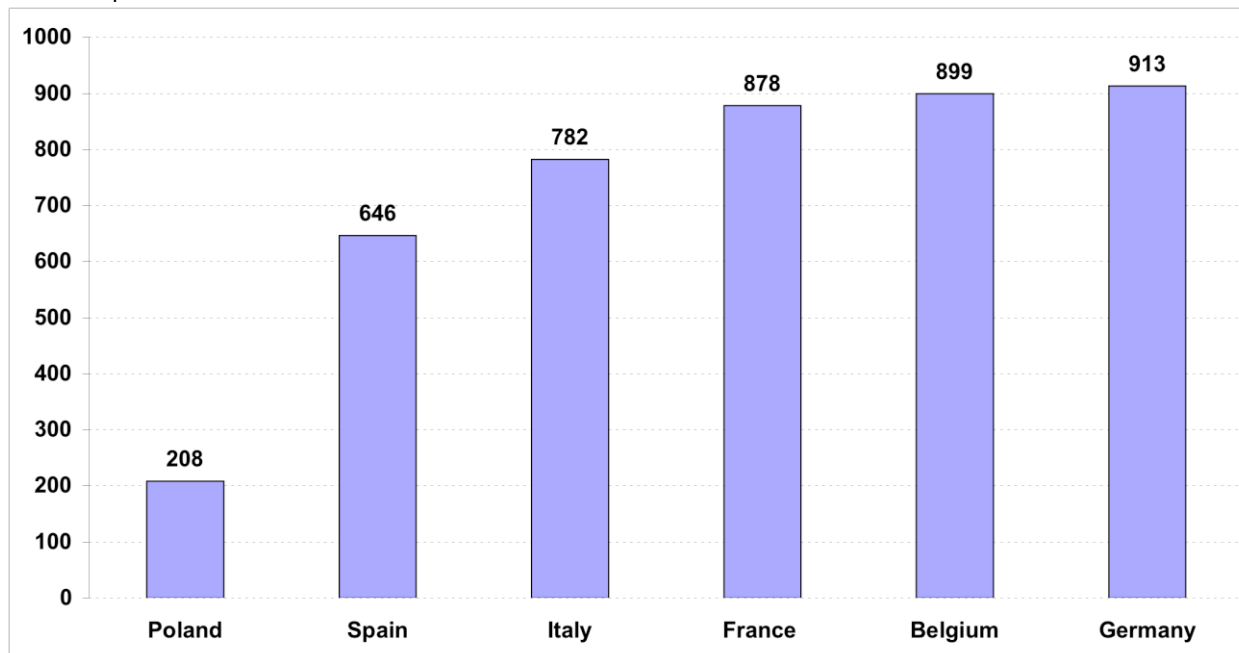
Taux de pauvreté monétaire relative de 2004 à 2008 (en %)



Source : Eurostat

Pour approcher la diversité de la pauvreté, toujours sur le simple plan monétaire, on peut seulement signaler le montant du seuil de pauvreté (conçu, conventionnellement, au niveau de 60 % du niveau de vie médian). En Bulgarie, un individu est pauvre s'il dispose de moins de 100 € par mois. Il l'est, au Luxembourg, avec moins de 1 500 € mensuels. Pour nos six pays, un individu est pauvre à raison d'environ moins de 200 € en Pologne contre 900 dans les cas français, belge et allemand.

Seuils de pauvreté en 2008 en €



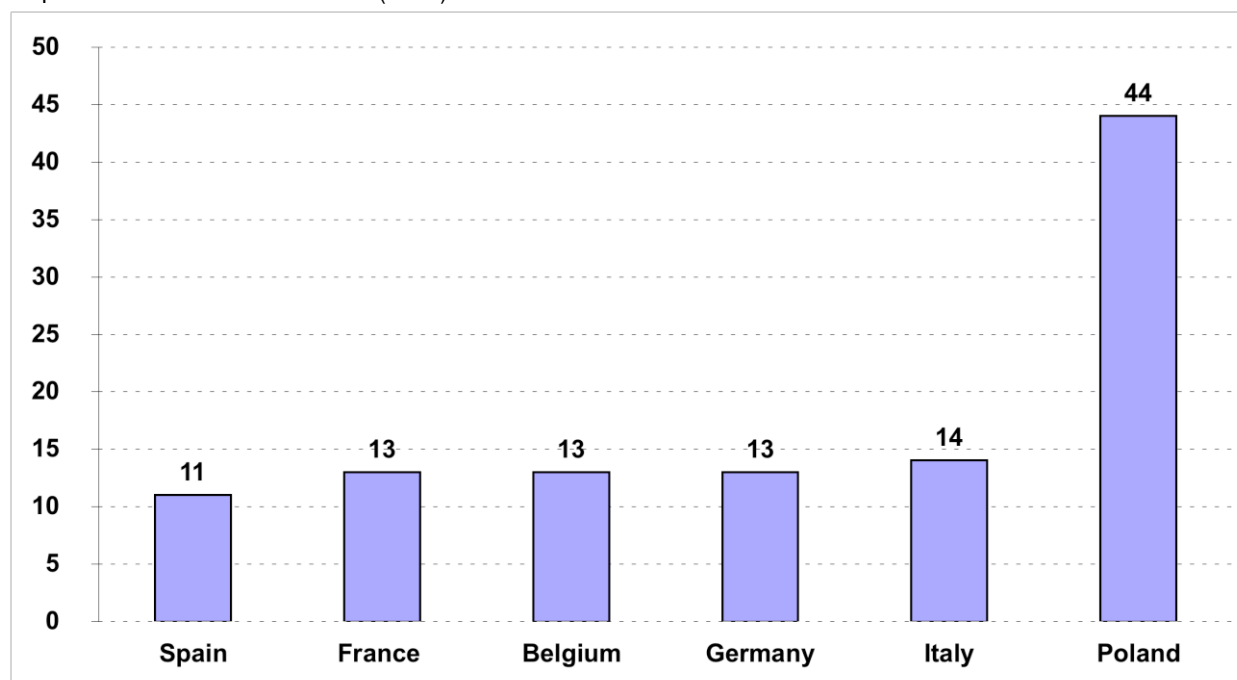
Source : Eurostat



En parallèle aux mesures de pauvreté monétaire se développent des mesures de pauvreté en « conditions de vie ». A l'échelle européenne est ainsi mesuré un indicateur de privation matérielle. Il rend compte de la proportion de personnes vivant dans des ménages ne disposant pas d'au moins trois des neuf éléments suivants : 1/ capacités à satisfaire des dépenses imprévues, 2/ une semaine de vacances par an, 3/ capacités de payer ses prêts, 4/ un repas avec viande, poulet ou poisson au moins tous les deux jours, 5/ un logement au chauffage adéquat, 6/ une machine à laver, 7/ une télévision couleur, 8/ un téléphone, 9/ une voiture personnelle. Tous ces éléments de conditions matérielles sont naturellement discutables comme indicateurs. C'est leur agrégation qui donne une image intéressante. Le taux de privation connaît de larges écarts, de 3 % au Luxembourg à 50 % en Lettonie. Ces écarts sont bien plus importants que les écarts de pauvreté monétaire (de 10 % à 21 %).

Pour ce qui concerne nos six pays, on voit nettement se détacher le cas polonais avec près d'un habitant sur deux en situation de pauvreté en « conditions de vie ».

La pauvreté en conditions de vie (2006)



Source : Eurostat

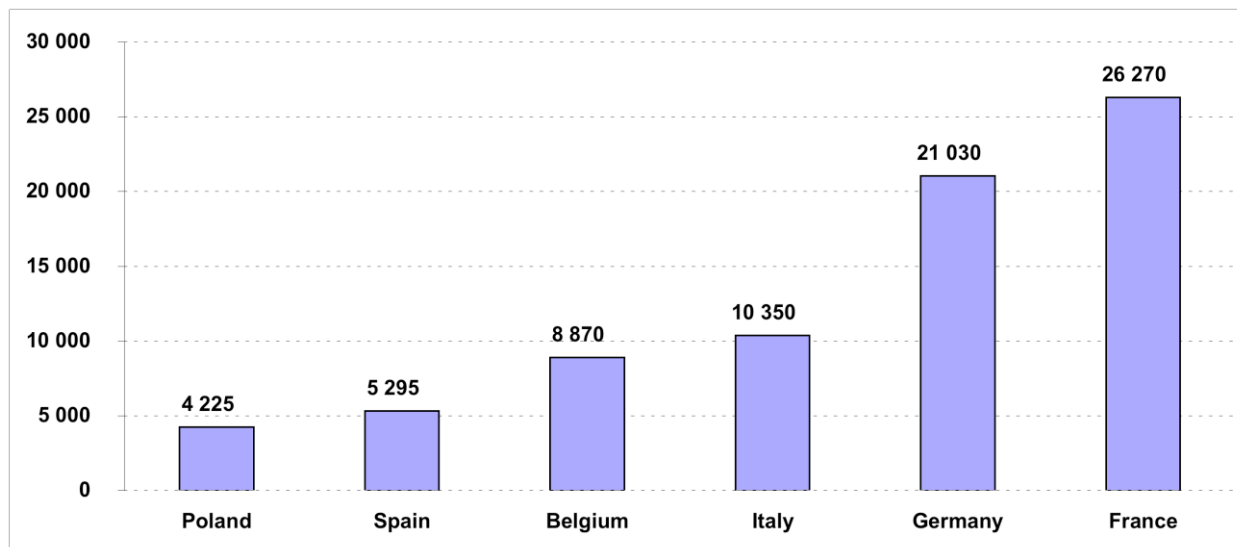
Demandes d'asile et population Rom

Sujet de migration et de fixation de domicile, le sans-abrisme est à rapprocher de la question des migrations intra et extra européennes, tout comme de la problématique sensible de la demande d'asile et des sans-papiers. Là aussi les six pays de l'étude se distinguent par leur histoire, leur législation et leurs politiques récentes.

En tout état de cause, il apparaît clairement des différences très importantes dans le volume du phénomène. On ne présente pas ici le stock, mais une idée du flux, avec le nombre de nouveaux demandeurs d'asile en 2006. La France est largement en tête, avec l'Allemagne (dans les deux cas, plus de 20 000 demandes).



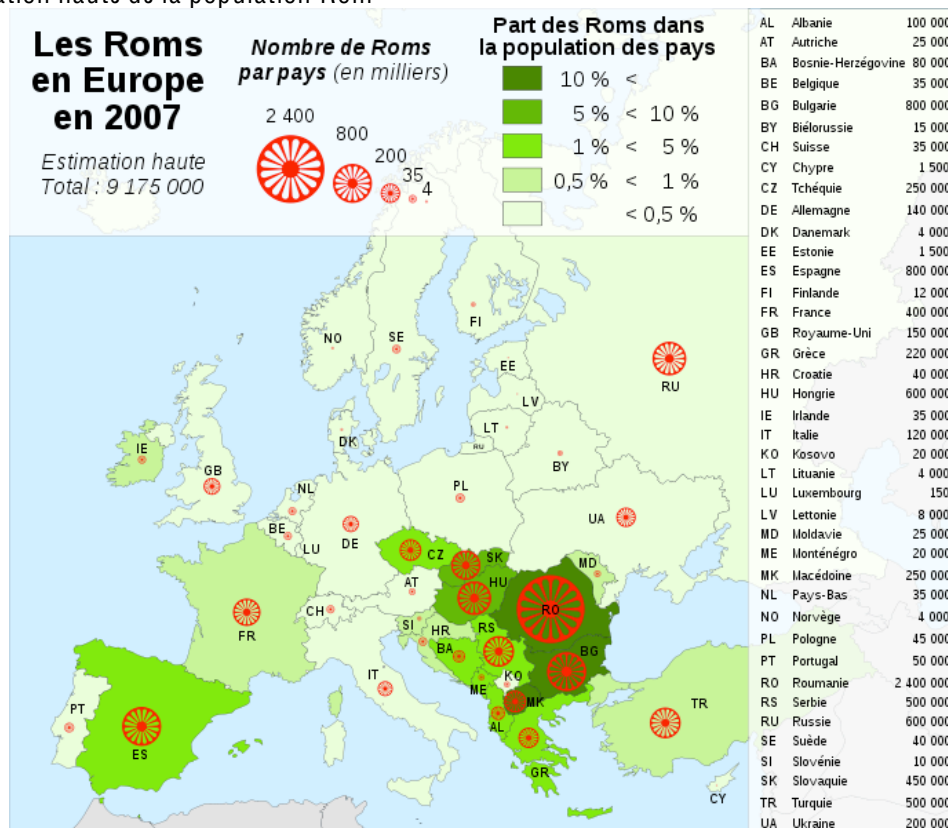
Nouvelles demandes d'asile en 2006



Source : Eurostat

Le sujet des demandeurs d'asile, se double, dans la problématique générale des migrations, de celui des Rom. S'il est un autre sujet sensible, quand on aborde la question des sans-abri, c'est bien celui des Roms (qui a fait l'objet d'un premier sommet européen en 2008). Lui dispute en sensibilité le sujet des sans-papiers.

Une estimation haute de la population Rom



Source : Conseil de l'Europe

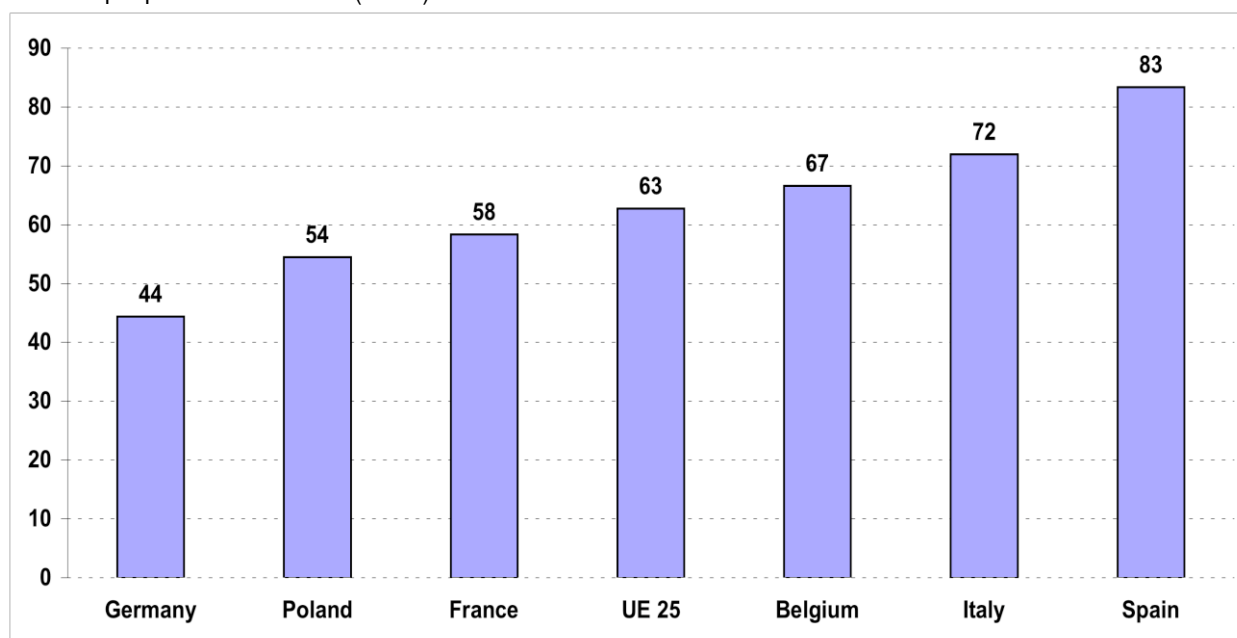


Pour donner une idée de l'ampleur et, surtout, de la diversité d'implantation de la question Rom, on reprend ici une carte dont les chiffres sont (comme toujours) discutables. De 4 à 12 millions de personnes en Europe sont, selon les sources, comptées comme Roms.

Marché du logement

Le marché du logement est assurément une dimension importante à prendre en compte dans l'étude du sans-abrisme. Là aussi l'Union européenne est « unie dans la diversité ». En 2005, pratiquement deux ménages sur trois dans l'Union à 25 sont propriétaires de leur logement. Dans tous les États membres à l'exception de l'Allemagne (44 % de propriétaires), les propriétaires sont majoritaires. C'est le cas de plus de 80 % des ménages en Estonie et en Lituanie (88% chacun), en Hongrie (87%), en Espagne (83%) et en Slovénie (82%). Les proportions les plus faibles après l'Allemagne étaient enregistrées en Autriche (52% de propriétaires), aux Pays-Bas et en Pologne (54% chacun), ainsi qu'au Danemark et en France (58% chacun).

Part des propriétaires en 2006 (en %)



Source : Eurostat

Pour ce qui concerne le logement social, il représente 17 % du parc total de logements en France, 12 % en Pologne, 9 % en Espagne, 7 % en Belgique, 6 % en Allemagne, 4 % en Italie. Là encore il y a des problèmes de définitions et de collecte de données. L'image est cependant claire. Il faut ajouter que les conceptions du logement social varient grandement, ce qui d'ailleurs peut avoir un impact sur la prise en charge des sans-abri.

- Tous les pays de notre étude ont une politique de logement social à vocation généraliste. Dans le plus grand nombre des pays de l'Union, le logement social a une vocation généraliste. Les plus défavorisés peuvent être prioritaires, mais les plafonds de ressources pour y accéder peuvent être relativement élevés. C'est le cas en France, mais aussi en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Finlande, en Italie, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, en République Tchèque, en Slovénie.
- Au Danemark, au Pays-Bas et en Suède le logement social est à vocation universelle. Tout le monde peut y prétendre.

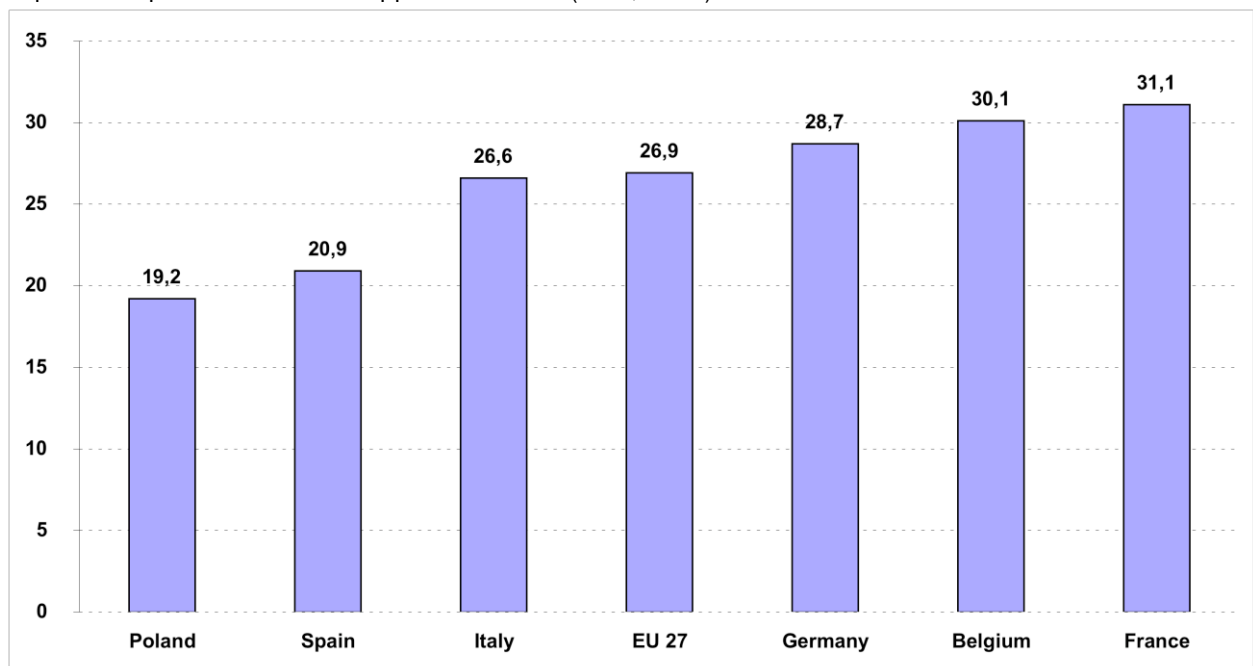


- Dans un troisième groupe d'Etats membres, le logement social est à vocation résiduelle. L'accès au parc est ciblé sur les plus défavorisés. C'est le cas en Bulgarie, à Chypre, en Hongrie, en Irlande, à Malte, en Roumanie, au Royaume-Uni, en Slovaquie et dans les Pays baltes.

Protection sociale

Les systèmes de protection sociale diffèrent significativement au sein de l'Union européenne. Un premier moyen pour apprécier cette différence consiste à comparer les parts de PIB affectées aux dépenses de protection sociale. Avec plus de 30 points, Belgique et France (d'ailleurs au premier rang européen en 2006) consacrent une part significativement plus importante de leur richesse nationale à la protection sociale que la moyenne européenne (27 %), et loin devant l'Espagne (21 %) et la Pologne (19 %).

Dépenses de protection sociale rapportées au PIB (2006, en %)



Source : Eurostat

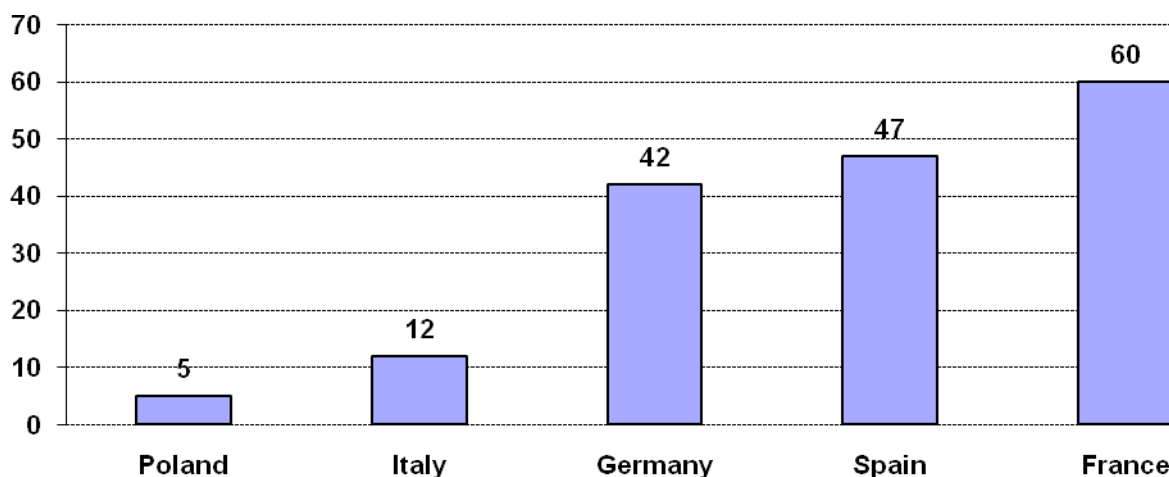
Au-delà des volumes de dépenses, c'est l'organisation et les priorités de l'État providence qu'il faut prendre en compte. Les États sont à organisation plus ou moins (dé)centralisée. Ils affectent une part relative de leurs ressources plus ou moins importante à la lutte contre la pauvreté et au logement. Surtout, en volume, les dépenses et les montants des prestations d'« assistance » aux défavorisés varient grandement, ce qui doit se comprendre dans un espace ouvert où les comparaisons ne sont pas seulement abstraites. Il est fondamental de souligner que le minimum social qui peut être servi à Varsovie est de 100 € par mois, quand il est de 700 € à Bruxelles et de plus de 400 € à Paris. Certes la gestion (prenant en compte plus ou moins fortement la nationalité) et le niveau de discrétionnarité dans l'appréciation des situations et des droits, n'ont pas grand chose à voir. Mais les sommes absolues montrent, une nouvelle fois, l'unité dans la diversité.

Par ailleurs, si partout la protection sociale est un composé d'interventions de l'État, des collectivités territoriales, mais aussi des ménages eux-mêmes, du secteur associatif et des Églises, les places respectives des uns et des autres, en ce qui concerne spécifiquement la



prise en charge des sans-abri, se distinguant significativement selon les six pays. Aussi, plutôt que de refaire graphiques et commentaires sur la protection sociale, il semble plus original et plus important de dire quelques mots de la religiosité dans les pays de l'étude. Il est en effet frappant de constater, dans les chiffres, dans la gouvernance des opérations et de visu, la place et le rôle différents qui sont confiés aux organisations confessionnelles.

Part de la population déclarant ne jamais assister à un office religieux (en %)

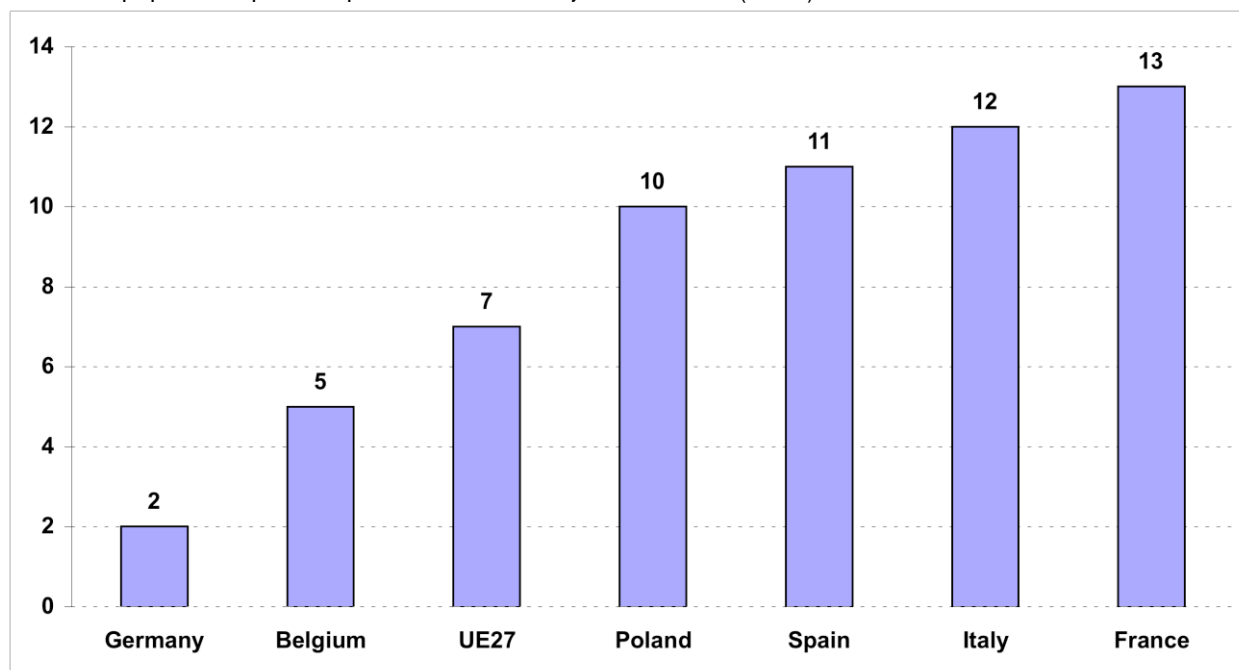


Source : World Values Survey - France [2006], Allemagne [2006], Italie [2005], Pologne [2005], Espagne [2007]

Opinions sur le sans-abrisme

En matière d'opinions relatives aux sans-abri (situation des personnes, explications, risque de connaître le problème), les écarts sont puissants. Les résultats des enquêtes comparatives singularisent assez nettement la France (un des pays parmi les plus tolérants et les plus innovants sur ces questions).

Part de la population pensant pouvoir devenir un jour sans-abri (en %)



Source : Eurobaromètre, 2007

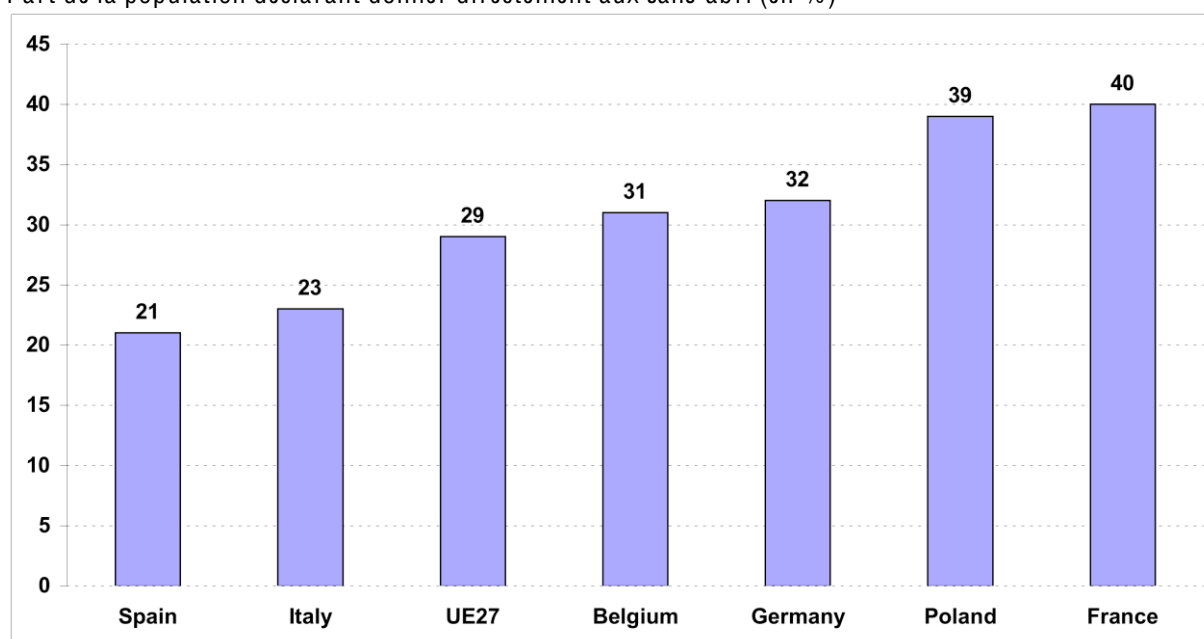


Au sujet du risque de devenir un jour sans-abri, 13 % des Français affirment leur crainte. Seuls deux pays baltes affichent un niveau d'appréhension plus élevé. Dans les six pays de l'étude, on voit la place particulière des uns et des autres, le niveau d'appréhension étant six fois plus élevé en France qu'en Allemagne.

Quant à l'aide déclarée aux sans-abri, on peut relever des différences notables. Deux Français sur cinq déclarent faire des dons directement aux sans-abri. Ce n'est le cas que d'un Espagnol sur cinq. De même près de neuf Français sur dix indiquent aider les sans-abri, d'une manière ou d'une autre. Ce n'est le cas que de la moitié des Espagnols. On ne saurait toutefois y voir un indicateur général de générosité, car tout dépend aussi de la présence ou non de la population sans-abri dans la rue.

Dons aux sans-abri

Part de la population déclarant donner directement aux sans-abri (en %)

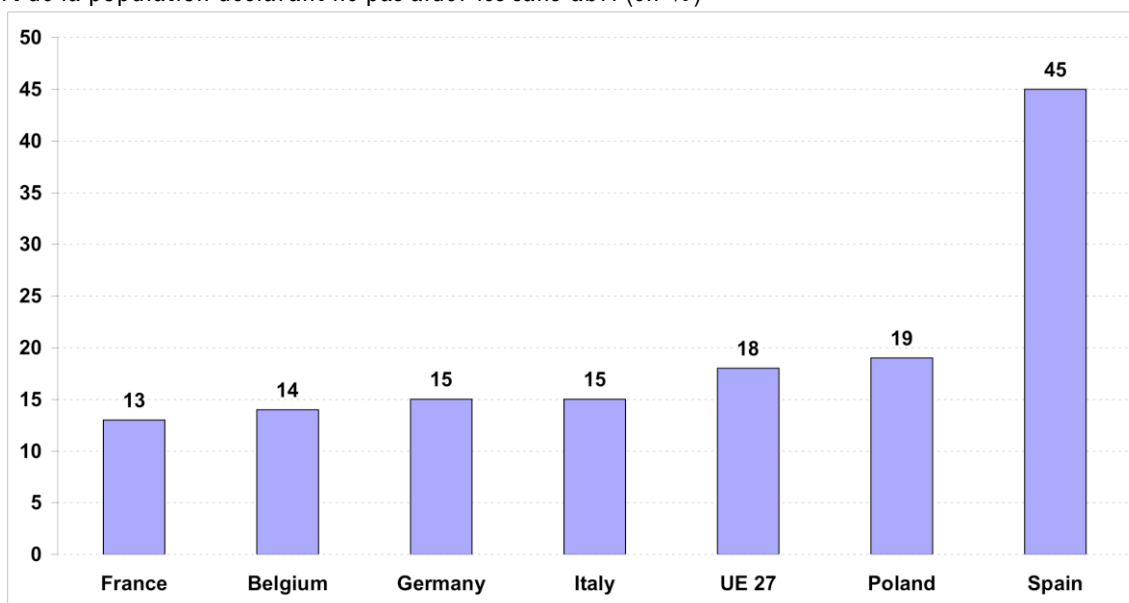


Source : Eurobaromètre, 2007



Aide aux sans-abri

Part de la population déclarant ne pas aider les sans-abri (en %)



Source : Eurobaromètre, 2007

La supputation des causes du sans-abrisme distingue également clairement les pays. Les explications du phénomène sans-abri peuvent être diverses. Elles reposent sur des convictions et des observations personnelles. Interrogés sur les « principales » raisons (contenues dans une liste) qui peuvent conduire à la rue, les habitants de l'Union affichent des différences saisissantes.

Dans certains pays (Pays-Bas, Suède, Danemark), les divers problèmes d'addiction campent en bonne place des explications. Dans d'autres (Grèce, Hongrie, Allemagne) c'est le chômage qui est érigé en cause importante du sans-abrisme. Une autre série de pays (Italie, Roumanie, Belgique) insistent d'abord sur le logement.



Explications du sans-abrisme

Par de la population expliquant le sans-abrisme par ... (en %)

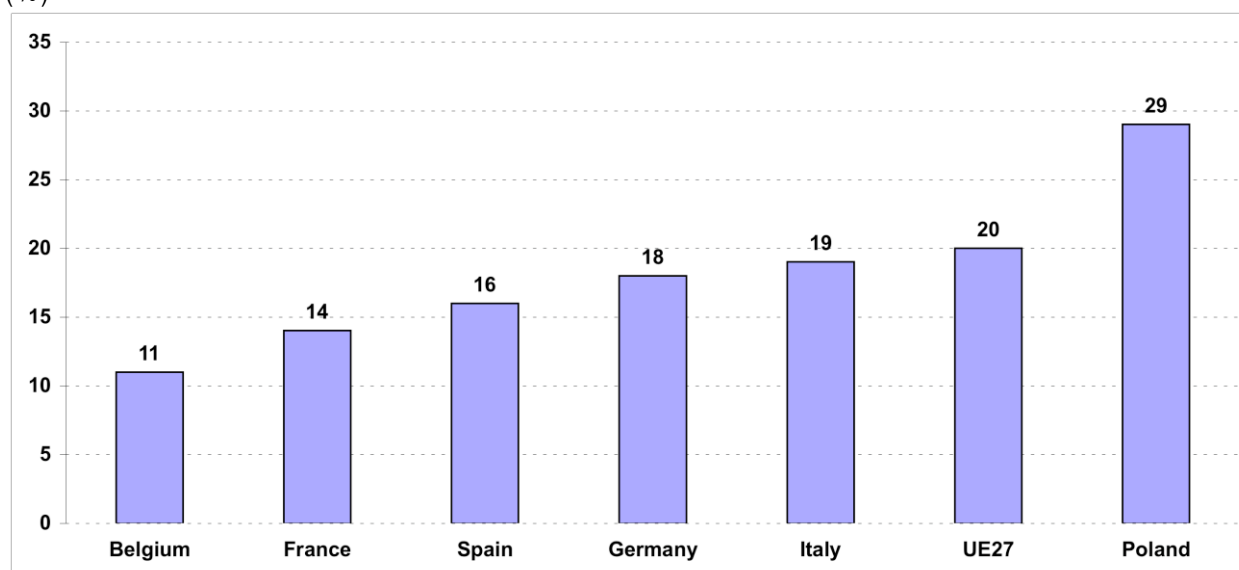
	... des problèmes d'emploi	... des problèmes de logement	... l'endettement	... la maladie	... des addictions (drogue, alcool)	... des ruptures familiales	... l'absence de papiers
EU27	62	24	49	16	46	30	10
Allemagne	72	17	53	16	52	37	7
Belgique	63	20	52	23	27	19	3
Espagne	48	19	32	14	49	24	19
France	82	40	42	10	22	35	26
Italie	58	33	39	17	26	24	5
Pologne	69	21	50	15	59	25	1

Source : Eurobaromètre, 2007

Les Français sont au tout premier rang en ce qui concerne les explications structurelles (par les marchés de l'emploi et du logement), et au tout dernier rang pour ce qui relève des explications personnelles (les addictions à la drogue ou à l'alcool).

Explications de la pauvreté par la fainéantise

Part de la population érigeant fainéantise et manque de volonté en première explication de la pauvreté (%)



Source : Eurobaromètre, 2007

Comparer les politiques nationales : un « radar »

Les politiques nationales sont, naturellement, variées. Mais elles reposent sur les mêmes dimensions, les mêmes instruments et les mêmes variables.

Il est possible de représenter – sous la forme graphique d'un radar –, et, partant de là, de comparer les différentes politiques nationales. On propose les axes de ce radar, rassemblant des dimensions qui à la fois structurent et différencient les politiques nationales.



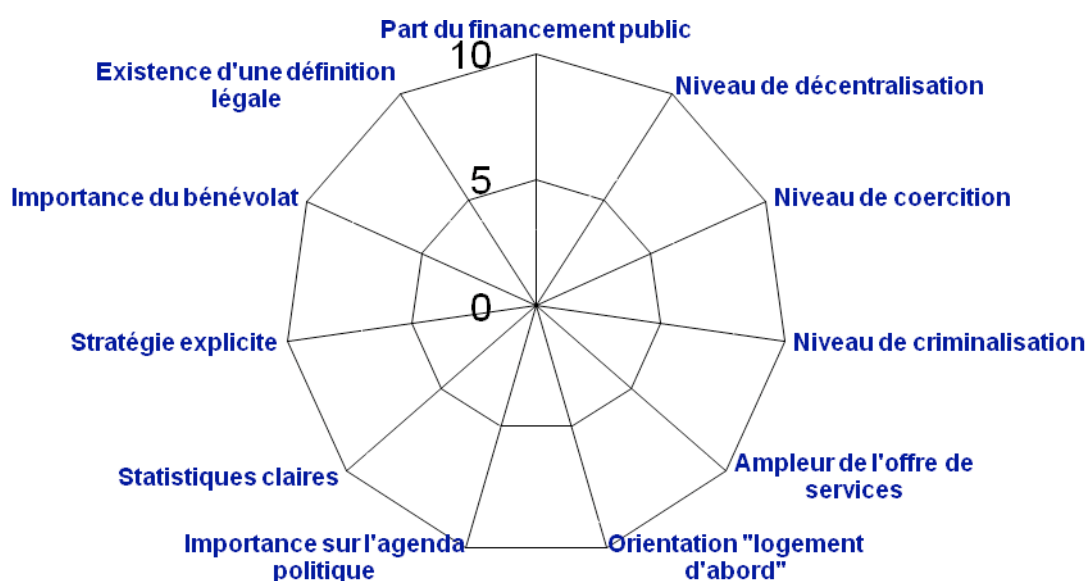
Ces axes ne s'imposent pas. Ils nous semblent tout de même permettre une visualisation globale pour une politique de prise en charge des sans-abri.

Si on pouvait sur chaque axe noter de 1 à 10 (par exemple), on aurait, par superposition, émergence plus claire de différents modèles à l'œuvre.

Plus que des informations sur les situations européennes, il s'agit d'une proposition d'outil de comparaison.

On retient onze dimensions :

- Part du financement public dans l'ensemble des opérations de prise en charge.
- Niveau de décentralisation en ce qui concerne les responsabilités et le montage des politiques.
- Niveau de coercition dans la prise en charge quotidienne des sans-abri en errance dans les rues ou dans les gares.
- Niveau de criminalisation dans les textes, notamment en ce qui concerne vagabondage, mendicité et fait de dormir dans les rues.
- Ampleur de l'offre de services, en termes d'hébergement notamment.
- Orientation « logement d'abord » qui peut être à la base des nouvelles stratégies ne consistant plus à proposer des hébergements, mais à réformer la politique du logement.
- Importance sur l'agenda politique de la question des sans-abri, celle-ci étant très présente dans les débats en France, relativement absente en Allemagne.
- Statistiques claires permettant d'avoir une idée à peu près nette de l'ampleur et de l'évolution du phénomène.
- Stratégie explicite contenue dans des documents rendus à la Commission européenne.
- Importance du bénévolat
- Existence d'une définition légale



Portraits de six politiques

À partir de la littérature spécialisée, de l'observation et, notamment, des documents stratégiques rendus à la Commission en termes d'inclusion sociale, il est possible de décrire, à grands traits, les éléments des politiques nationales de prise en charge des sans-abri. On les présente ici, à partir de quelques points généraux, par ordre alphabétique des six pays de l'étude.

Allemagne

Observations générales

- Le sans-abrisme n'est pas une préoccupation stratégique à l'échelle fédérale. La compétence, les moyens et les responsabilités relèvent des Länder et des villes, certaines régions étant plus actives que d'autres. Les municipalités doivent écarter le danger de dormir à la rue (considéré comme un trouble à l'ordre public) en fournissant des accueils d'urgence. Ce sont les autorités de police qui sont en charge du dossier et qui ne peuvent que proposer et non imposer une offre aux sans-abri.
- Illustration de cette décentralisation poussée, les politiques n'ont pas nécessairement grand-chose à voir. Certaines régions établissent des programmes. Ainsi, en Rhénanie du Nord-Westphalie, un programme régional baptisé « Prévenir l'exclusion liée au logement. Sécuriser le logement permanent » - et jugé d'ailleurs très efficace - a été lancé en 1996.
- Fondamentalement la problématique du sans-abrisme - au moins pour ce qui relève du logement - prend place dans un marché du logement bien moins tendu et ce dans un contexte démographique de déclin.
- De fait la question des sans-abri est plutôt vue comme une accumulation de faits divers et de déviances individuelles (plus ou moins tolérées, comme dans les squats) et non comme un problème social majeur appelant une intervention publique structurée. Le sujet progresse toutefois, notamment dans le cadre du suivi des réformes Hartz et de la mesure de leurs effets sur le sans-abrisme.
- Concrètement il existe une offre tout de même assez diversifiée, avec un mouvement général consistant à humaniser les centres, avec mise en place de centres de jour, avec des bus spéciaux pour les plans hivernaux, etc. Cependant tout ceci varie grandement selon les communes.
- Il existe bien une mobilisation, orchestrée par les associations, pour davantage s'impliquer et investir. Une nuit de l'exclusion liée au logement a ainsi été organisée en février 2007 à Berlin.
- Soulignons qu'une partie de l'orientation des actions publiques est répressive, à tout le moins à visée de dissuasion. Il en va ainsi par exemple du souhait de décourager les personnes sans-abri à passer du temps dans le métro, en y exerçant diverses activités plus ou moins artistiques, dans le métro berlinois.
- Comme en Italie, existent en Allemagne des services particuliers mis en place dans les gares. Ce sont les « missions ferroviaires », organisées par des associations, soutenues par les Eglises.

Recensement

- Il n'existe pas de système unifié de recensement. Cependant des estimations existent, établies à partir des services. Des estimations globales, réalisées pour la période 2004-2006 à partir d'un logiciel de gestion des services d'aide à travers l'Allemagne, sont de 250 000 sans domicile en Allemagne (25 % de femmes). Ce chiffre est une diminution par rapport à des estimations précédentes qui évoquaient un chiffre de 310 000 personnes.



Attention, il ne s'agit pas vraiment des personnes à la rue, mais plutôt d'une estimation du mal-logement (notamment des personnes menacées d'expulsion). La principale association allemande sur ces sujets, la BAG W, estime le nombre de personnes à la rue à 18 000.

- Tout le monde s'accorde sur la diminution globale du phénomène, même s'il y a des débats sur l'ampleur de cette diminution.
- Dans la Rhénanie du Nord-Westphalie, le nombre de personnes sans-abri était de 14 000 en 2007 contre 52 000 dix ans plus tôt. Ces données, établies annuellement pour le 30 juin, sont issues des fichiers des organismes de logement temporaire, en lien avec la police. Une nouvelle méthode est envisagée.

Belgique

Observations générales

- En Belgique chaque commune dispose d'un CPAS (Centre Public d'Action Sociale) pour prendre en charge les personnes en difficulté. Les SDF peuvent y solliciter le revenu d'intégration, une aide médicale, des services de soutien. Administrativement, une personne sans résidence principale peut être inscrite au registre d'une commune avec une adresse de référence (une personne privée ou le CPAS).
- La Belgique a mis en place (depuis 2001) des plans hivernaux (plans « Défense d'avoir froid »). Ils mobilisent différents opérateurs dont principalement l'armée (qui distribue des stocks excédentaires et qui propose, sans toutefois que ceci soit à chaque fois nécessaire, des infrastructures), les CPAS et le secteur associatif (Restos du cœur).
- Les interventions en direction des sans-abri sont très variées (de l'urgence à l'insertion) avec des outils très divers (Accueils de jour, Agence immobilière à vocation sociale, centres d'hébergement, un Samu Social à Bruxelles qui depuis 1999 assure une permanence téléphonique et un recueil mobile, etc.). Elles fonctionnent avec une mobilisation des pouvoirs publics (CPAS au premier rang) et du secteur associatif (dont Médecins du Monde).
- Le niveau de décentralisation est à ce sujet très élevé, et plutôt que de parler d'une politique belge, il faut envisager des politiques flamande, wallonne et bruxelloise.
- Comme en France encore on trouve des associations militantes, telle « solidarités nouvelles » qui a un temps implanté des tentes autour de la Sambre.
- En un mot la Belgique et les villes belges proposent toute sorte de services, mais sans véritable stratégie intégrée avec un objectif clair. Les controverses ressemblent aux polémiques françaises (mendicité, mobilier agressif, soupes identitaires, ouverture des métros, caractère seulement palliatif de l'urgence, etc.).
- Les centres d'hébergement sont souvent payants.
- Une personne sans-abri qui trouve un logement, perdant ainsi sa qualité de sans-abri, a droit à une « prime d'installation » (unique).
- Relevons la création d'une cellule au Parquet de Bruxelles sur la mendicité et la traite des êtres humains qui renseigne les magistrats sur les cas impliquant des enfants ou des groupes mafieux

Recensement

- A l'échelle belge le chiffre de 17 000 sans-abri est parfois avancé, mais il est très fragile.
- Sur le plan des données, Bruxelles concentre les attentions et les controverses. On a parlé un temps de 10 000 SDF dans la capitale. Un premier comptage rigoureux y a été organisé fin 2008. 1 771 personnes ont ainsi été recensées. Ce recensement a été organisé par « La



Strada », un centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri. Il intègre dans le décompte les personnes vivant à la rue, les personnes hébergées en abri d'urgence, en maison d'accueil, en logement de transit ou en habitat accompagné. Le comptage a eu lieu durant la soirée du 19 novembre, en collaboration avec des personnes sans-abri, avec les salariés et bénévoles de différents services et institutions. La région de Bruxelles compte un total de 950 places d'accueil, toutes occupées en permanence.

- D'après une enquête récente (mais fragile), en Flandre 12 000 personnes passeraient par des centres d'accueil chaque d'année.
- En Wallonie, on dénombrait 5 000 personnes sans domicile sur le temps d'une année.
- Tous ces chiffres ne tiennent pas compte du nombre croissant de personnes sans papiers. Soulignons qu'en Flandres on trouve un dispositif permanent de collecte de données, avec mobilisation des services et questionnaire élaboré.

Espagne

Observations générales

- Depuis plus de quinze ans les associations espagnoles organisent un « jour des sans-abri » en novembre. Il s'agit d'une campagne de sensibilisation et de lobbying.
- Les financements des administrations publiques (tels que présentés dans les documents rendus à la Commission) sont de 33 millions d'euros par an pour les sans-abri.
- Dans un royaume décentralisé, il vaut mieux parler de stratégies régionales que d'une véritable stratégie nationale. Il y a ainsi des approches catalane et andalouse par exemple.
- A Madrid, on note un investissement important dans les centres d'hébergement. Actuellement, ceux-ci sont surpeuplés et 300 places nouvelles ont été annoncées pour le printemps 2009. Il existe aussi des campagnes hivernales de mobilisation et de prise en charge. Durant l'hiver 2007/2008, durant les 127 jours d'hiver froid, la « Campana contra el frio », avait apporté un soutien à 1 635 personnes. Parmi celles-ci 65 % d'étrangers (majoritairement des Roumains et des Polonais). Il existe également un dispositif mobile de recueil de type Samu Social à Madrid. En 2006 il est intervenu 31 000 fois pour plus de 1 000 personnes (40 % d'immigrés).
- D'un recensement national auprès des services en 2006, il ressort 13 000 places d'accueil dans le pays (avec un taux moyen d'occupation de 85 %) gérées par 600 équipements. Ces places sont constituées de 10 500 places en centres, 2 000 dans des appartements adaptés et 500 en hôtels. 90 % de ces places sont dévolues au moyen long terme et non à l'urgence (plus d'un mois). 47 % des personnes accueillies sont immigrées. Les deux tiers des centres sont implantés dans des villes de plus de 100 000 habitants. Un quart de ces centres sont possédés et gérés par le secteur public. En Galice, tous les services sont organisés et gérés par des associations et congrégations religieuses.
- Le niveau de coercition est relativement important. La ville de Barcelone a introduit une réglementation qui interdit de mendier, de dormir dans la rue et aussi de vendre des services « non désirés » dans les espaces publics. Le non respect de cette réglementation est sanctionné par une amende comprise entre 120 et 1 500 euros. En 2006 un large débat a impliqué les plus grandes villes sur ces interdictions de la mendicité ou de la prostitution dans l'espace public. Les services de police réclament ces mesures. Les associations s'opposent à la criminalisation de la pauvreté, et, plus que les morts de froid parmi les sans-abri, elles rapportent celles qui décèdent suite à des agressions.
- Parmi les enseignements et étonnements à tirer du cas espagnol on peut citer le haut niveau de décentralisation, l'absence de stratégie nationale explicite, l'implication de l'Eglise, le souci de lutter contre l'immigration clandestine.



Recensement

- En 2006 les associations annonçaient des chiffres de 30 à 50 000 personnes sans-abri (vivant dans la rue) en Espagne. Parallèlement, plus de 300 000 personnes vivraient dans des logements inadéquats.
- La nuit du 12 décembre 2006, Madrid a compté le nombre de personnes dormant à la rue : 621 auxquelles s'ajoutent 800 personnes dans des centres, ce qui donnait un total de 1 400 à 1 500 personnes sans domicile.
- En mars 2008 les municipalités de Madrid et de Barcelone ont publié des résultats : 1 500 personnes sans domicile à Madrid (sans changement donc par rapport à 2006). A Barcelone sont recensées 658 personnes dormant à la rue.
- Courant 2008 1 000 volontaires ont participé à une nouvelle tentative de quantification des personnes à la rue. Madrid (sans changement) compterait 650 personnes à la rue, Barcelone compterait un total de 912 sans domicile (plus jeunes). A Lleida, 70 personnes étaient sans-abri (pour les trois quarts étrangères).

France

Observations générales

- La politique nationale de prise en charge des sans-abri est née dans les années 1980 dans le cadre de plans « pauvreté précarité » qui ont permis d'innover et de voir progressivement émerger de nouvelles prestations (comme le RMI) et de nouveaux droits (comme le droit au logement, devenu « opposable » en 2007).
- A partir de l'hiver 1993-1994, le Samu Social (services mobiles de « recueil » des SDF) a été mis en place. Parallèlement, des centres d'accueil de jour offrant des services aux sans-abri, se sont édifiés un peu partout dans l'hexagone. Dans un souci de coordination, des dispositions législatives et réglementaires ont organisé ces interventions dites « d'urgence sociale ». Un numéro d'appel gratuit (le 115) ainsi que des plans départementaux d'hébergement ou d'accès au logement ont été créés.
- Alors que les politiques d'aide et d'action sociales ont été largement décentralisées, c'est l'État qui est compétent pour le financement et l'organisation de la prise en charge des sans-abri.
- Ces politiques s'appuient fortement sur les associations et sur les collectivités territoriales, qui, elles aussi, peuvent financer des services.
- On compte environ 100 000 places d'hébergement, soit en accueil d'urgence, soit dans des centres d'insertion de plus long terme.
- Le sujet est très présent sur l'agenda politique et mobilise, ponctuellement, les plus hautes instances de l'État. Il peut être polémique entre élus, mais aussi entre associations et pouvoirs publics.
- Depuis 1994, le vagabondage et la mendicité ont été dépénalisés. On observe cependant une criminalisation, dans certaines villes, de la population sans-abri (et/ou des pratiques qui la caractérisent) par l'intermédiaire d'arrêtés pris par les municipalités, en particulier contre la pauvreté.
- Depuis la fin des années 2000, le système de prise en charge des sans-abri (dont le budget, pour l'État, dépasse le milliard d'euros) est inscrit dans un mouvement de « refondation ». Il s'agit d'aller vers une logique « logement d'abord », avec des référentiels techniques communs à tous les opérateurs, et avec une place plus nette et plus claire des uns et des autres.

Recensement



- Les estimations du nombre de sans-abri en France ont longtemps oscillé entre 100 000 et 800 000 individus.
- Les premières études rigoureuses ont été menées dans les années 1990 pour des tests méthodologiques. En 2001, une étude a permis un décompte d'environ 81 000 « sans-domicile » (il faut entendre par là des gens à la rue, et des gens se trouvant dans les services de prise en charge). Depuis, aucune étude nationale n'a été menée.
- Des études rétrospectives signalent que c'est environ 1 % de la population en France qui déclare avoir été, à un moment de sa vie, à la rue ou dans les services d'hébergement.

Italie

Observations générales

- L'aide relève du ministère des affaires sociales, qui délègue aux collectivités locales le financement et l'action sur le terrain. Dans la plupart des cas, ce sont les associations, religieuses ou laïques, qui agissent en distribuant les repas et en organisant l'accueil. Il existe divers modèles, selon les villes, qui évoluent largement en fonction des changements de majorité politique.
- Les associations militantes et gestionnaires, peu appuyées par les autorités publiques, cherchent à inscrire la question sur l'agenda politique et médiatique. Elles demandent aux pouvoirs publics de véritablement lancer des programmes contre la pauvreté en général, le sans-abrisme en particulier.
- Ce sont surtout des faits divers (horribles pour certains, exotiques pour d'autres) qui alimentent la presse et l'émoi public : tortures de SDF ou bien distribution de caviar aux sans-abri à Milan pour Noël 2008.
- Les services et leur organisation sont essentiellement privés. La communauté Saint Egidio, l'une des plus impliquées avec Caritas et l'Armée du salut, gère des « cantines populaires » dans toute l'Italie. Elle édite un guide des services, distribué à près de 10 000 exemplaires dans les paroisses. Ce guide, présenté par ses auteurs comme un « Guide Michelin de la pauvreté » recense 27 cantines, 35 dortoirs, 24 dispensaires, 96 antennes d'écoute dans la capitale italienne.
- La coordination passe aussi par le privé. Caritas coordonne ainsi les actions et observations dans les ressorts de 222 diocèses.
- L'orientation des politiques, quasi-intégralement reliée aux questions de sécurité et de lutte contre l'immigration clandestine, est très coercitive. Elle vise d'abord à expulser les Roms de leurs campements illégaux. Elle vise aussi à interdire la mendicité. Venise et Florence ont adopté des arrêtés interdisant la mendicité, justifiés par la volonté de lutter contre l'exploitation et le racket de ceux qui sont obligés de mendier. Vérone, Ravenne et Assise (où est né et mort Saint François) ont également interdit de demander l'aumône, en particulier à proximité des églises et bâtiments publics. Le maire de Rome, qui a interdit les pique-niques en centre ville, a même voulu prohiber le fait de fouiller dans les poubelles. Le responsable du Vatican chargé de la justice et des migrants, le cardinal Renato Martino, a jugé « inacceptables » ces mesures. Fin 2008 toujours, la Cour de cassation a estimé qu'une mère Rom mendiant dans la rue avec ses enfants ne pouvait pas être condamnée pour « réduction en esclavage » car « une telle conduite fait partie de la tradition culturelle d'un peuple ». Tous ces textes et toutes ces annonces ont provoqué des tollés et des polémiques nourries. La tendance est cependant bien nettement à une criminalisation des sans-abri.
- Au-delà de la sécurité, le gouvernement a également annoncé en 2008 sa volonté de créer d'ici 2020 une base de données sur les services ainsi qu'une estimation solide du nombre de sans-abri, passant notamment par un registre national.



- Dans un pays très décentralisé il n'y a pas véritablement une politique nationale des sans-abri. Il y a des politiques et des pratiques locales, plus ou moins répressives, plus ou moins tolérantes, plus ou moins innovantes. Les stratégies sont régionales et/ou municipales.
- La tendance à la criminalisation n'a rien d'anecdotique. Elle s'étend dans une atmosphère de vives réactions aux clandestins et aux Roms, ceci alimentant même des tensions entre l'Union (Parlement) et l'Italie.

Recensement

- Il n'existe pas véritablement de recensement des sans-abri en Italie. Une enquête avait tout de même été menée en 2000 à l'échelle nationale et concluait à 17 000 sans-abri dans le pays.
- A Rome on parle parfois de 500 à 1 000 personnes dormant à la rue (aux deux tiers des étrangères). Selon les associations, il y aurait plutôt 7 000 personnes sans domicile à Rome, dont 2 000 personnes dormant à la rue, 3 000 dans des centres d'hébergement et 2 000 dans des bâtiments précaires ou abandonnés.
- Une étude menée à Milan a conclu qu'il y a avait presque 5 000 personnes sans-abri dans la métropole milanaise. Pas moins de 400 personnes vivent et dorment à la rue, alors que 1152 personnes vivent dans des centres d'hébergement d'urgence et des centres d'accueil, et quelque 3300 personnes vivent dans des taudis.
- En réalité personne n'en sait rien.
- Sur ce plan des statistiques, rattachées d'abord à une option sécuritaire, un projet de loi est passé au Sénat pour établir un registre national des sans-abri. Le gouvernement a décidé fin 2008 d'établir ce registre. Les associations se sont élevées contre cette disposition qui pourrait s'avérer dangereuse et liberticide.

Pologne

Observations générales

- La Pologne connaît des hivers rudes. Chaque année la police fait état du nombre de morts de froid dans la rue, en s'inquiétant de son augmentation. Particulièrement confrontées à l'alcoolisme, les autorités polonaises établissent un lien net, dans leurs appréciations et actions, entre sans-abrisme et addictions.
- La situation se caractérise par des conditions très dégradées (individus et familles vivant dans les canalisations), par la place de l'Eglise aux côtés des pouvoirs publics dans tout le domaine social et par l'importance des problématiques de migration (maintenant même en ce qui concerne le retour de sans-abri vers la Pologne).
- En 2008 un groupe d'associations a lancé une campagne d'information « toits au-dessus des têtes ». Les objectifs sont de sensibiliser au problème du logement inadéquat ainsi que d'encourager les débats publics. Il s'agit d'une campagne sur tout le sujet du mal-logement, non ciblée sur le sans-abrisme.
- L'Etat développe les lignes d'une stratégie avec différents instruments soutenus par les institutions européennes. Son niveau d'investissement, à l'échelle centrale, semble assez réduit sur le strict plan financier (1,5 million d'Euros en 2006). Différents programmes ont ainsi été montés, financés, suivis, évalués, tel le Individual Programme for Escaping Homelessness qui contenait un contrat individuel de deux ans entre des travailleurs sociaux et des sans-abri (notamment autour du sevrage).
- Le gouvernement développe également un programme « Retour des sans-abri à la société » (doté de plus de 1 million d'euros en 2008) qui aurait concerné plus de 80 000



personnes depuis 2006 (mais qui ne traiterait complètement que 2 500 cas). Fin 2008 une stratégie nationale de prévention du sans-abrisme et de développement du logement social a également été annoncée. Une de ses rubriques porte sur la coordination des institutions variées impliquées dans ce domaine.

- Les autorités s'investissent maintenant dans la formation des travailleurs sociaux et dans l'établissement de standards de qualité. D'ici 2013 ces standards devraient avoir été établis dans 90 % des services sociaux. D'ici 2010, 200 travailleurs sociaux devraient avoir suivi une spécialisation de travail de rue.
- Depuis plusieurs années des associations polonaises sont sollicitées par d'autres Etats membres, au premier rang desquels le Royaume-Uni pour les aider à s'adresser aux immigrants polonais. Ces actions prennent place alors que le débat est très sensible, à l'échelon communautaire, sur le « tourisme social ». Au-delà du débat, il y a les faits.
- Les autorités s'intéressent maintenant à des services pour accompagner le retour d'émigrants en Pologne. La Pologne veut établir des standards pour ces services de retour de personnes qui auraient été sans-abri dans d'autres pays. Les autorités polonaises se sont longtemps interrogées sur l'opportunité d'aider leurs ressortissants qui vivent dans les rues de Londres, de Paris ou de Rome. Elles semblent désormais s'investir. La question, cruciale et sensible, est celle de mouvements pendulaires qui risquent de croître (les aides au retour pouvant être, parmi d'autres, un appel à venir).

Recensement

- En 2006 une conférence sur les sans-abri a fait état des doutes sur les chiffres. Ceux-ci à l'époque oscillaient entre 30 000 et 300 000 personnes.
- En Poméranie, les données sont collectées régulièrement. On décomptait ainsi 2 200 sans-abri en 2001, 2 800 en 2005, avec une méthode relativement documentée. C'est la seule région polonaise qui organise ce type de collecte, et qui alimente la stratégie locale.
- Le suivi des recours aux différents services se veut néanmoins partout de plus en plus précis. Reste que sans définition partagée de la population ni registre partageable des services, il est difficile de disposer de données fiables. La Pologne s'engage pour améliorer ce point crucial.
- Un autre sujet de chiffres est celui des sans-abri polonais vivant dans d'autres Etats membres. Sur ce plan il est encore plus difficile, par construction d'ailleurs, de disposer d'informations fiables. Des chiffres circulent : de 10 000 à 20 000 sans-abri polonais dans les villes d'autres Etats-membres. Le ministère des Affaires étrangères polonais a demandé en 2007 aux consulats de lui communiquer le nombre de ressortissants polonais vivant dans la rue. Ainsi, la Pologne peut estimer qu'ils seraient de 2 000 à 3 000 en Angleterre et au pays de Galles, 300 à Dublin, de 2 000 à 6 000 à Edimbourg et à Paris, de 4 000 à 6 000 à Rome. Signalons qu'une enquête de la DASS de Paris (révélée par la presse en 2007) parle elle de 200 à 300 Polonais à la rue dans Paris.



II. Six villes et six gares

Si les situations et les politiques nationales varient grandement, avec des points de rapprochements, d'éloignement et d'étonnement, il en va de même, peut-être davantage encore, à l'échelle des villes et à l'échelle des gares. Au sein d'une même ville, les différentes gares peuvent d'ailleurs être confrontées à des problèmes n'ayant pas nécessairement grand chose à voir, et développer, en réponse, des dispositifs qui n'ont ni la même ampleur, ni la même organisation, ni la même visée. Il est néanmoins possible, comme pour les pays, de réaliser des portraits de gare et montrer similitudes et dissemblances, tout en cherchant à tirer des enseignements pour tous.

Six villes différentes

Les six villes de l'étude sont toutes marquées par les tendances de la démographie européenne : vieillissement, diminution de la taille des ménages. Elles sont à population stabilisée. Toutes capitales, elles n'ont pas la même place dans la démographie nationale de leur pays.

Démographies de six villes

Agglomération urbaines	Population (millions)			2007	
	1975	2007	2025	Rang mondial	Part dans la population nationale (en %)
Berlin	3,1	3,4	3,4	90	4,1
Bruxelles	1,6	1,7	1,7	220	16,7
Paris	8,6	9,9	10,0	20	16,1
Varsovie	1,4	1,7	1,7	226	4,5
Madrid	3,9	5,6	5,9	44	12,6
Rome	3,3	3,3	3,3	93	5,7

Source : ONU

Les questions démographiques de côté, il faut noter que ces villes sont, au regard des classements mondiaux, des villes riches. Établir des classements selon les coûts et les niveaux de vie dans les villes est un exercice difficile. Il en ressort des informations intéressantes, même si souvent dissonantes. Tokyo et Londres sont généralement citées, avec les villes suisses, comme les agglomérations les plus coûteuses pour leurs habitants. Ces données et classements, de plus en plus souvent reperçutés dans la presse, sont établis par des banques ou des cabinets internationaux de conseil.

Ces études reposent sur la comparaison du coût d'un panier de produits, de biens et services. Ce panier comprend généralement, mais pas systématiquement, le logement, les transports, l'alimentation, les vêtements, les loisirs. Les données recueillies, dont l'évolution dépend très directement des cours de change, sont destinées à être utilisées par les gouvernements et les multinationales pour protéger le pouvoir d'achat de leurs employés expatriés.

S'il y a bien hétérogénéité des études et des résultats, dans tous les cas on observe que les villes les plus chères ne sont pas forcément les plus riches. Dans tous les cas, techniquement, tout est fonction du panier de biens, et de la qualité de la collecte des données. De fait, existent aussi des classements des villes les plus riches selon le PIB par habitant.



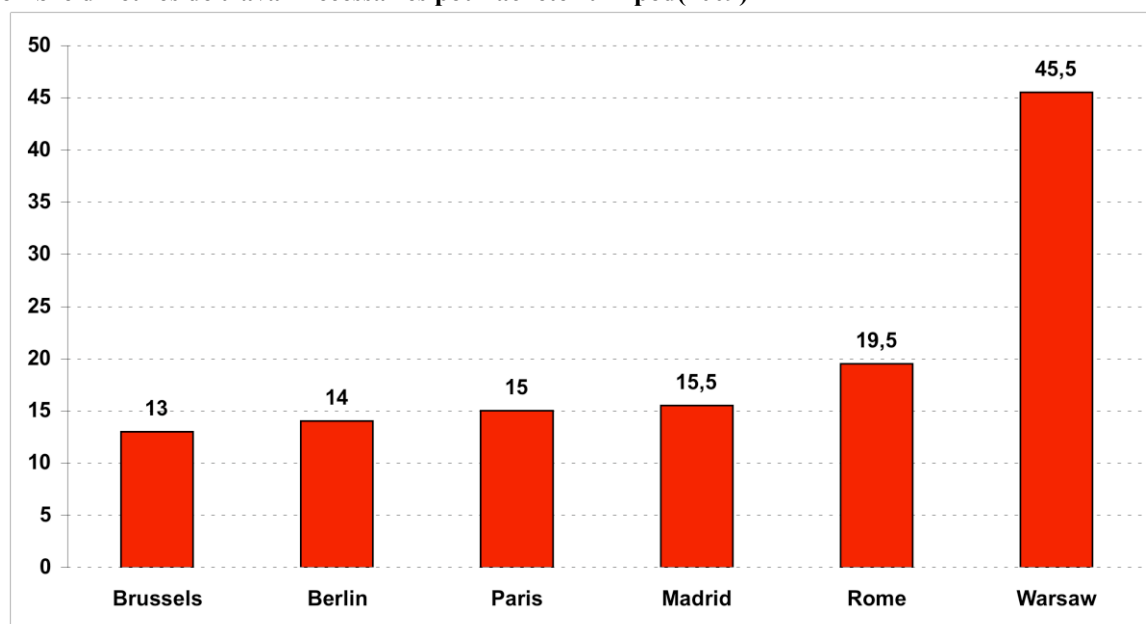
Place des six villes dans des classements des villes les plus riches (2009)

UBS		Mercer		ECA (dans l'UE)	
Rang	City	Rang	City	Rang	City
9	Paris	13	Paris	9	Paris
17	Rome	18	Rome	10	Berlin
20	Bruxelles	37	Madrid	16	Bruxelles
26	Madrid	41	Bruxelles	18	Rome
27	Berlin	49	Berlin	30	Madrid
55	Varsovie			71	Varsovie

Une voie originale et percutante pour illustrer la relativité du pouvoir d'achat est de remplacer le panier abstrait de biens et services par un unique produit, disponible partout de manière uniforme. Plutôt que d'exprimer son coût en devises, le principe de l'exprimer en temps de travail assure ensuite une comparabilité renforcée.

Depuis plus de dix ans *The Economist* a mis en place un « Big Mac Index ». Il s'agit d'une méthode pour mesurer des parités de pouvoir d'achat (PPA) entre devises. L'idée de l'hebdomadaire britannique satirique est de rendre plus « digestes » les théories et chiffres sur les taux de change. L'innovation a été reprise et adaptée non plus à des pays, mais à des villes, pour non plus vérifier la validité des Parités de Pouvoir d'Achat, mais pour avoir une idée concrète du coût de la vie en rapportant le prix du produit au temps nécessaire de travail pour l'acquérir. C'est ce qu'a réalisé UBS en 2009. Les données recueillies permettent de calculer les temps de travail qu'il faut fournir, en moyenne, pour pouvoir acheter un Big Mac, un kilo de riz, un kilo de pain, un iPod nano avec une capacité de stockage de 8 GO

Nombre d'heures de travail nécessaires pour acheter un Ipod(2009)



Source : UBS



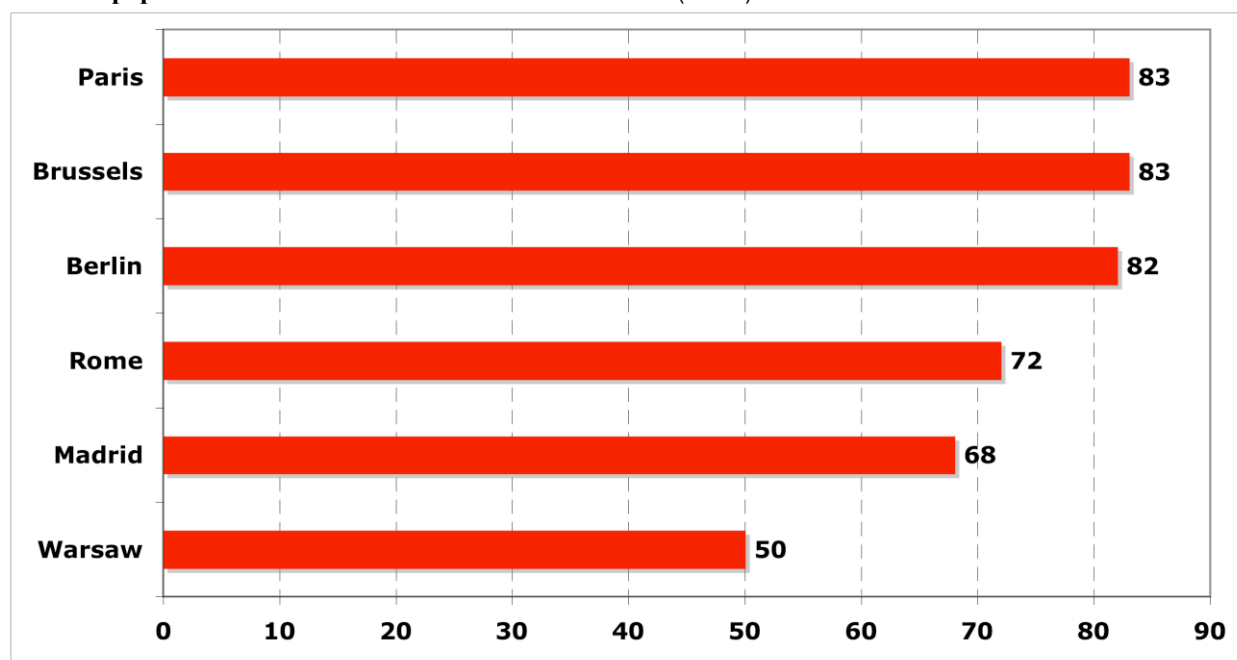
Des opinions très différentes des habitants

Un sondage très intéressant, réalisé pour la Commission dans le cadre de « l'audit urbain » permet d'approcher les opinions, craintes, aspirations des habitants de nos six villes, au regard des questions de pauvreté et de sans-abrisme (appréciées indirectement par le logement, la sécurité ou la confiance).

Paris et Bruxelles rassemblent des habitants qui, pour plus de 83 %, estiment que la pauvreté est un problème dans leur ville. Ce n'est le cas que de la moitié des habitants de Varsovie et de deux tiers des habitants de Madrid.

La pauvreté est un problème dans la ville

Par de la population de d'accord avec cette affirmation (en %)

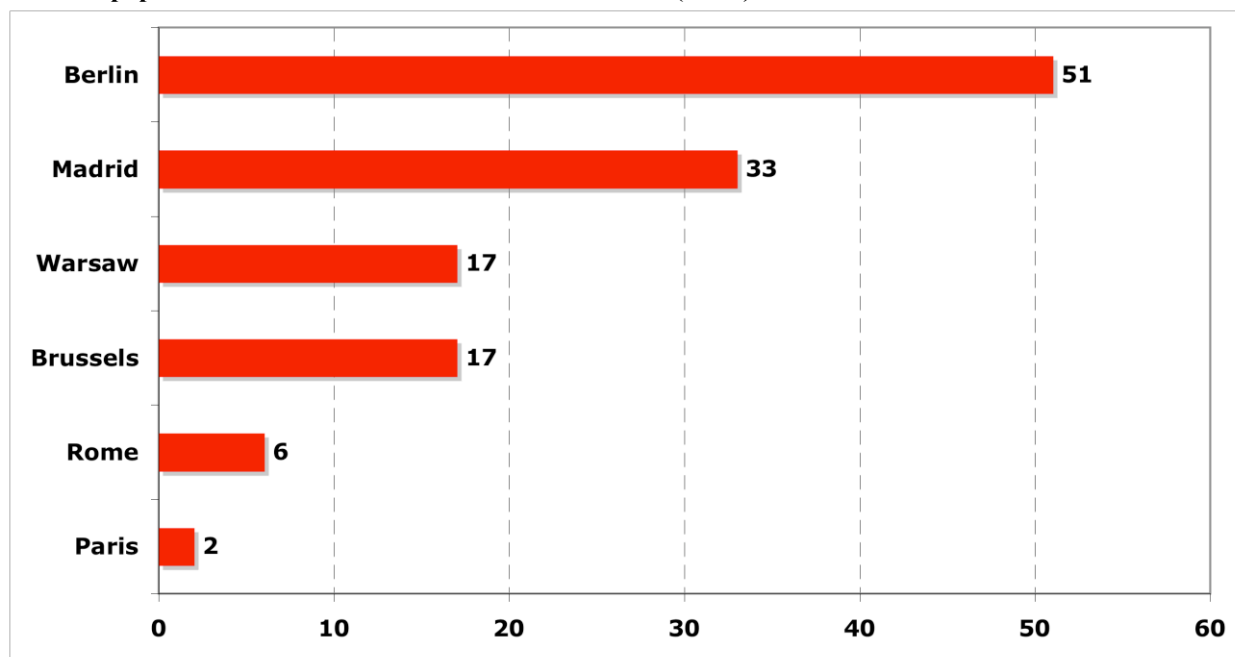


Source : Urban Audit, November 2009

Au sujet du logement, la moitié des Berlinoises estiment qu'il est aisé de trouver des logements bon marché. Ce n'est le cas que du tiers des Madrilènes, de 6 % des Romains, et de 2 % des Parisiens.



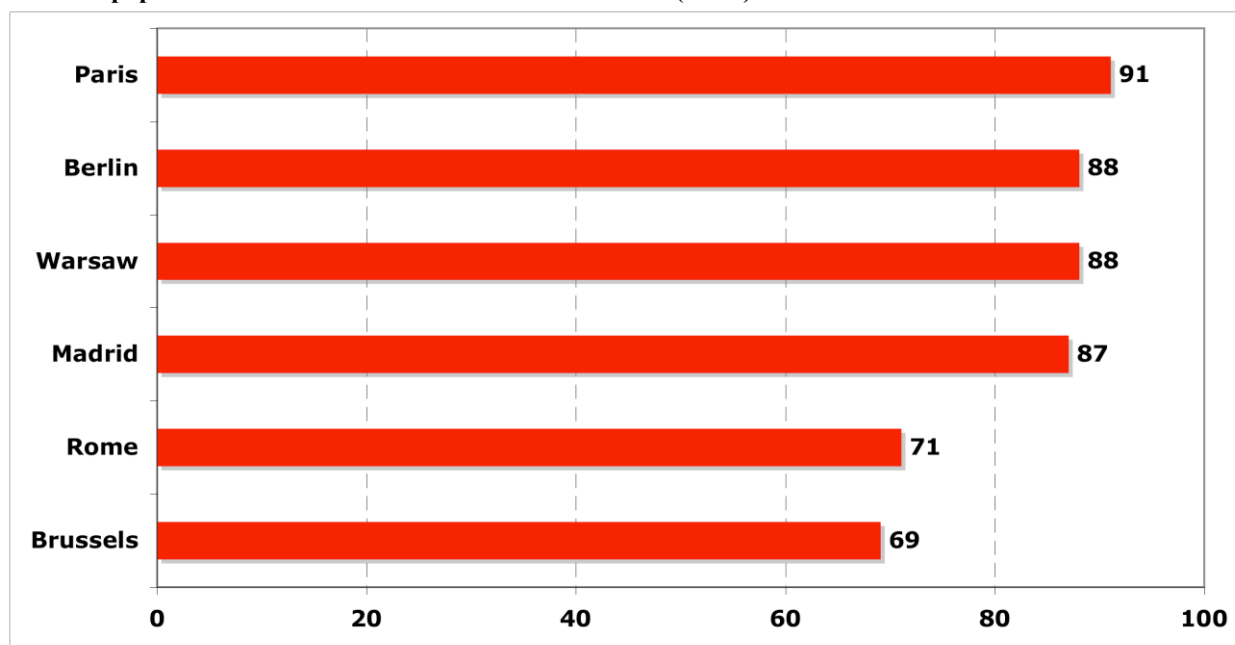
On trouve aisément des logements à prix accessibles dans la ville
 Par de la population de d'accord avec cette affirmation (en %)



Source : Urban Audit, November 2009

Parmi les six villes, c'est à Paris que l'insécurité semble la moins préoccupante, et c'est à Bruxelles qu'elle l'est le plus (en sachant que dans chacune des six villes, au moins les deux tiers des habitants estiment qu'en général on n'est pas en sécurité dans la ville.)

On se sent en général en sécurité dans la ville
 Par de la population de d'accord avec cette affirmation (en %)

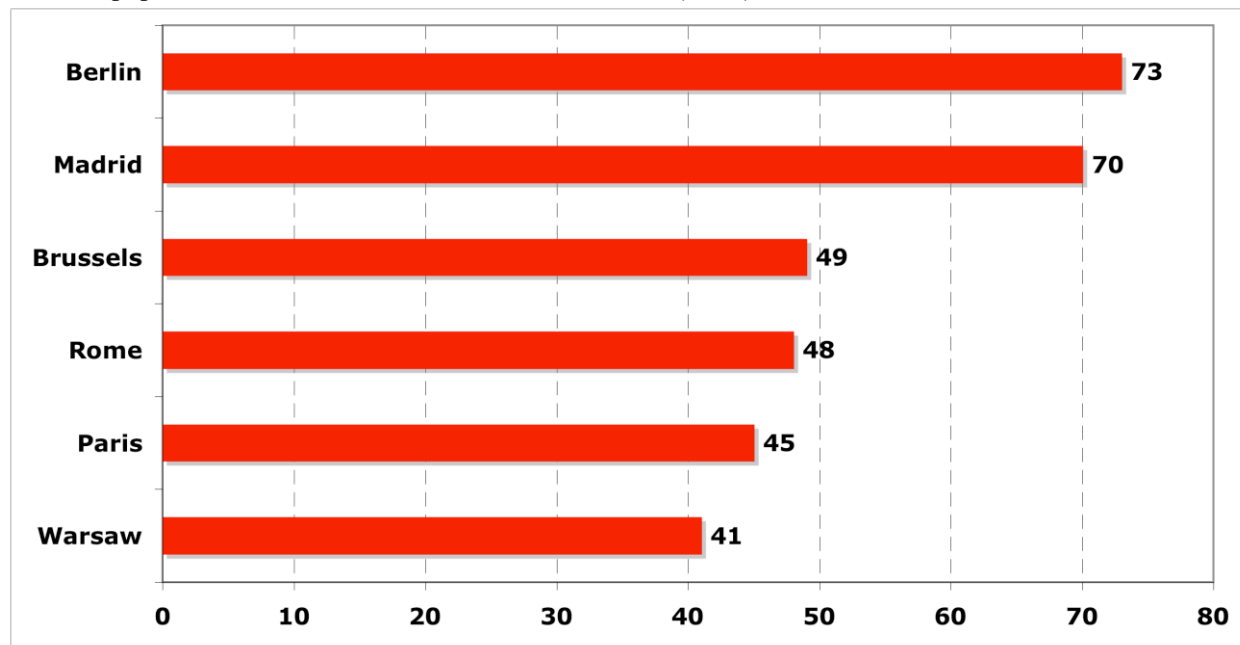


Source : Urban Audit, November 2009



Les dernières données rapportées portent sur la confiance. Il y a, là encore, un monde de différences. Les trois quarts des Berlinoises disent se faire confiance, quand ce n'est le cas que de deux habitants de Varsovie sur cinq (à peu près à égalité avec Paris).

En général on peut faire confiance aux habitants de la ville
Par de la population de d'accord avec cette affirmation (en %)



Source : Urban Audit, November 2009

Des sujets similaires pour les gares

Comme pour les pays, les différences sont puissantes entre villes lorsque l'on approche la question des sans-abri dans ses représentations, ses formes, ses réponses. Il est pour autant possible, judicieux et utile de signaler et souligner des similitudes, en ce qui concerne particulièrement les gares.

Le point crucial est que partout la gare est dans la ville. Et vice versa, doit-on maintenant dire. En effet, les problèmes de la ville (dont celui des sans-abri) sont partout – mais avec une magnitude très variée – présents dans les gares.

Dans toutes les gares on trouve :

- des sans-abri ;
- des « réponses » au problème ;
- l'expression de préoccupations et d'interrogations.

Dans tous les cas on peut relever les mêmes interrogations exprimées par les opérateurs (ferroviaires, commerciaux, policiers) présents en gare :

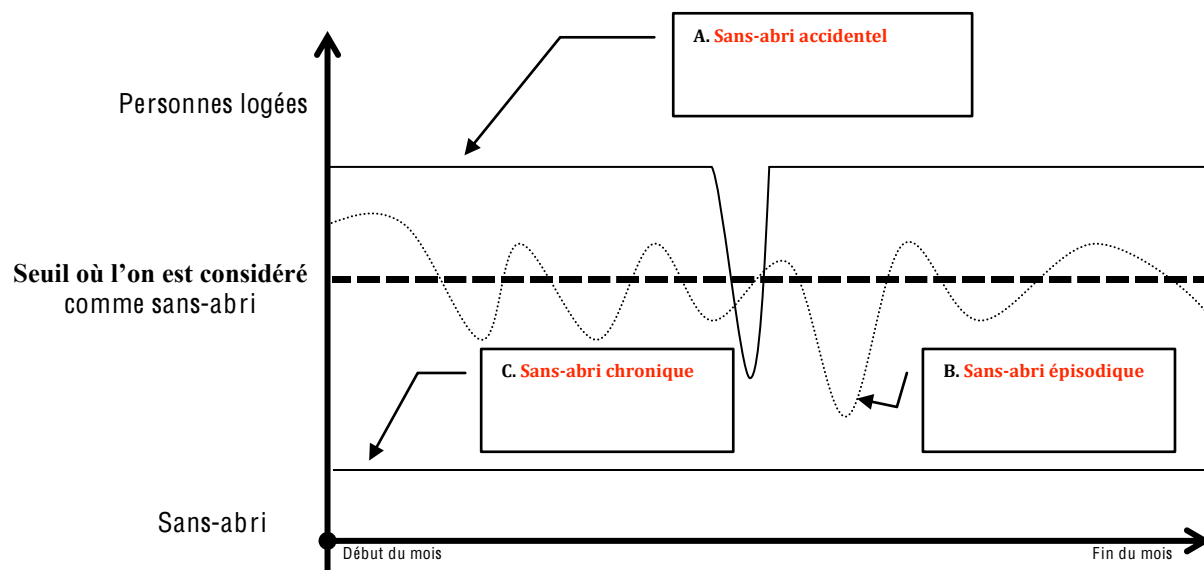
- De qui parle-t-on ?
- Combien de sans-abri ?
- Pourquoi venir dans les gares ?
- Quelle est la pression des clients, des élus, des commerçants, du quartier ?

Si l'intensité et le volume du problème n'ont, visiblement et statistiquement, pas grand chose à voir, on trouve les mêmes visages et les mêmes trajectoires.

Au sein des gares, on trouve trois populations sans-abri différentes :

- Des sans-abri qui habitent totalement la gare, le jour et, parfois, la nuit.
- Des personnes, invisibles, qui viennent se perdre dans la foule en gare.
- Des habitués qui passent en gare pour diverses ressources qu'elles peuvent y trouver.

Cette tripartition de la population sans-abri en gare renvoie d'ailleurs à une typologie, au contenu classique, de la population des sans-abri.



Il s'ensuit une question fondamentale pour la prise en charge des sans-abri en gare (ceux-ci pouvant tous passer à un moment ou à un autre en gare) : s'agit-il d'établir en gare des services pour tous les sans-abri pouvant y passer, ou bien s'agit-il de traiter le cas de ceux qui y résident ? Cette question n'est jamais clairement tranchée.

Toujours sur le plan des ressemblances, on doit signaler partout des « réponses » au sans-abrisme en gare. Certes, le nombre d'intervenants n'a pas grand chose à voir et l'ampleur des dispositifs non plus. Mais partout ont été mise en place, à un moment ou à un autre, sous une forme ou sous une autre, dans l'enceinte de la gare ou à sa périphérie :

- des distributions de repas et/ou de boisson ;
- des services gérés par des bénévoles qui vont au devant des gens ;
- des équipes professionnelles d'éducateurs ;
- des règlements de sécurité, proscrivant généralement la mendicité ;
- des équipements permettant d'accueillir ;
- des hébergements.

Parfois, dans le cas des missions allemandes ou des accueils baptisés SOS Voyageurs en France, les bases de ces services ont plus d'un siècle. Dans d'autres cas, parfois dans ces mêmes pays, les services sont bien plus récents, en complément (plus ou moins heureusement organisé) avec les premiers services.

Plus au fond, il faut voir, dans ces six gares, les mêmes préoccupations et interrogations. Celles-ci ne trouvent pas de réponse unique...

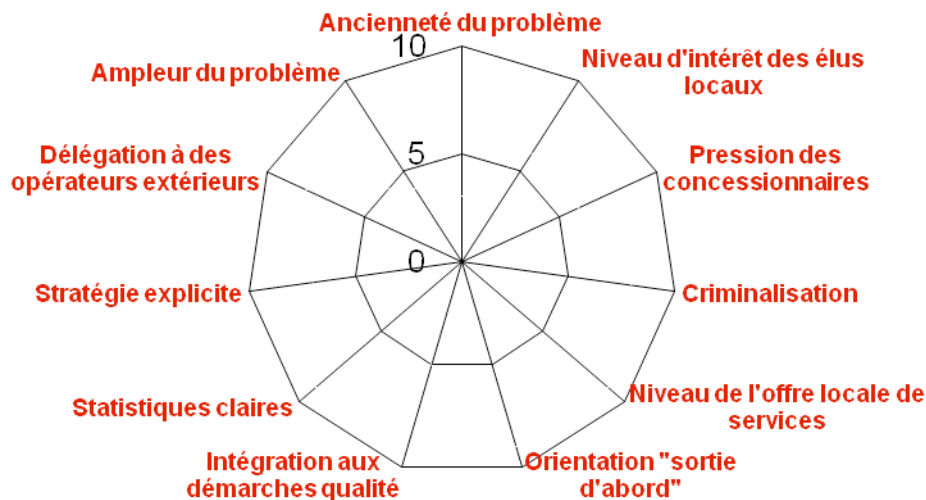
- Jusqu'où doit aller l'implication des exploitants ferroviaires ?
- Quelles sont les responsabilités exactes des uns et des autres ?
- Quels sont les moyens dégagés (qui paye) ?
- Qui doit communiquer ?

Comparer les politiques des gares : un « radar »

Comme pour les politiques nationales, il est possible de proposer un « radar » des politiques des gares. On retient, là aussi, onze dimensions :

- Ancienneté du problème en gare (neuf à Varsovie dans les années 1990, « éternel » en France).
- Niveau d'intérêt des élus locaux (à étudier).
- Pression des concessionnaires (différente selon les périodes de l'année, et selon les interlocuteurs).
- Criminalisation par des législations nationales ou par la police ferroviaire (plus ou moins mise en œuvre).
- Niveau de l'offre locale de services (à proximité de la gare et dans son enceinte, de l'offre de repas, à la proposition de soins et d'hébergement).
- Orientation « sortie d'abord » : comme il y a des politiques nationales « logement d'abord », quelle priorité mettent les opérateurs sur la sortie (plus ou moins poussée coercitivement) des sans-abri de la gare ?
- Intégration aux « démarches qualité » des gestionnaires (présence du sujet dans les questionnaires clientèle).
- Statistiques claires (particulièrement développée à Rome, inutiles à Varsovie ou à Madrid, très faibles à Paris ou à Bruxelles).
- Stratégie explicite.
- Délégation à des opérateurs extérieurs.
- Ampleur (ressentie, visible, comptabilisée) du problème.





Une observation finale et générale : six cas particuliers

On pourrait longuement développer les convergences et divergences des situations et des évolutions. Un constat saute aux yeux, après lecture des statistiques, visite des villes et « maraudes » dans les gares avec les opérateurs : l'absence de corrélation évidente entre plusieurs variables importantes :

- le climat : ce n'est pas là où il fait froid que les dispositifs sont les plus complets ; ce n'est pas une variable permettant de distinguer Italie (avec une gare de Rome aujourd'hui pilote face à un problème massif), et Madrid (avec une gare où le problème est de très faible ampleur) ;
- la religiosité : s'il y a distinctement des pays à interventions « laïques » (France, Belgique) et des pays à religiosité élevée (de la Pologne à l'Italie en passant par l'Allemagne), les différences de situation et de traitement ne sauraient être ramenées à cette seule dimension ;
- la pauvreté : au moins appréciée à partir de sa définition conventionnelle européenne, ne permet pas de « prédire » ce qu'est l'importance du problème sans-abri (Espagne et Pologne se distinguent ainsi clairement de la France par exemple) ;
- le chômage : le problème est le même que pour la pauvreté ;
- l'importance de la population sans-abri : la taille de la population ne semble pas dépendante des autres variables ;
- les formes urbaines : dans des villes aussi différentes, avec des gares qui varient également beaucoup dans leur architecture, leurs flux, leur gestion, on ne saurait extraire une dimension les singularisant ;
- les options politiques locales : sans qu'on ait pu réaliser une étude détaillée, il n'est pas avéré que les mairies les plus conservatrices (à Rome par exemple) soient les moins impliquées dans la prise en charge des sans-abri.



Ce double constat final d'hétérogénéité des situations et d'absence de corrélation évidente entre diverses dimensions, n'invalide ni la comparaison, ni la proposition d'actions conjointes. Au contraire, et c'est tout l'aliment de la dernière section consacrée aux suggestions qui peuvent être tirées de cet exercice de visite et de mise au jour des dimensions des problèmes et des réponses apportées dans les gares.



III. Vingt thèmes d'action, d'évaluation, d'expérimentation

Au terme de l'exercice de comparaison, on veut mettre en lumière les plus importants des enseignements à retenir. Il ne s'agit pas de conclusions académiques à tirer, mais d'idées qui pourraient faire l'objet de transcriptions locales, d'actions conjointes, d'évaluations communes, d'expérimentations européennes. Toutes ne sauraient être retenues. Toutes ont leur intérêt.

Puisque chacune de ces idées appellerait des développements conséquents et surtout, des instructions techniques fines si elles devaient être transcrites localement et, à plus forte raison, si elles devaient faire l'objet d'une expérimentation commune, on se limite ici à les signaler en quelques mots.

Elles sont listées sans ordre de manière à susciter la curiosité, avec une phrase qui en condense l'objectif.

Naturellement certaines idées seront estimées irréalistes, inutiles, voire dangereuses. Il faut avoir à l'esprit qu'elles sont, d'une manière ou d'une autre, en place dans l'une des six gares visitées.

1. Aider les gens dans les gares - Développer les sanitaires gratuits dans et à proximité des gares
2. Restreindre l'accès aux gares – Créer des tickets de quai
3. Utiliser la gare comme point central – Créer des consignes sociales
4. Aller au devant des sans-abri – Travailler avec les Samu Sociaux pour qu'ils interviennent régulièrement en gare
5. Gérer et traiter les difficultés des gens – Établir des fonctions de travail social dans les gares (avec des espaces d'accueil ou non)
6. Mobiliser autour des sans-abri – Organiser des manifestations artistiques (théâtre, peinture) ou sportives en gare avec des sans-abri
7. Évaluer le problème – Inscrire le sujet, avec des indicateurs chiffrés précis, dans les politiques de qualité et dans les pratiques de certification
8. Mesurer le problème – Développer les techniques d'enquête et de gestion efficaces qui permettent de disposer d'une information précise et rigoureuse, au quotidien
9. Informer sur le problème – Distribuer à la clientèle des gares des informations, sous la forme de petits livrets par exemple



10. Professionnaliser – Mettre en place des formations sur les sans-abri et l'aide qui peut leur être apportée, pour les différents personnels intervenant en gare
11. Enrôler – Développer le bénévolat issu des différentes entreprises exerçant dans la gare
12. Aiguiller les sans-abri – Établir en gare des centres de premier accueil pour orienter vers des services
13. Solutionner le problème – Élaborer une stratégie partagée, avec objectifs, moyens, et méthodes d'évaluation
14. Loger – Mobiliser le patrimoine foncier et immobilier des opérateurs ferroviaires dans une logique « logement d'abord »
15. Agir à l'échelle européenne – Organiser une conférence européenne avec les élus locaux et les responsables ferroviaires



Annexe 1. Sans-abrisme et lutte contre le sans-abrisme dans l'Union européenne

L'année 2010 a été proclamée « année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Cette décision, visant la communication et la mobilisation, offre l'occasion de revenir sur l'une des dimensions les plus visibles et les plus prononcées de l'exclusion sociale : le sans-abrisme (le terme s'est imposé dans la littérature européenne).

La question des sans-abri, avec de considérables variations nationales des définitions, des situations et des politiques publiques, prend de fait peu à peu pied sur l'agenda politique européen. Dans le cadre des politiques européennes dites d'« inclusion sociale », incarnées par une méthode ouverte de coordination (MOC), les sans-abri (sans définition communautaire) sont considérés comme comptant parmi les formes les plus graves de pauvreté et d'exclusion sociale. À ce titre, ils font l'objet d'une attention chaque année plus soutenue, même si avec un investissement différent selon les pays.

L'hétérogénéité reste en effet de mise. Les écarts sont gigantesques, qu'il s'agisse de l'ampleur des situations et des réponses, mais aussi des principes motivant l'action (ou l'inaction), des moyens engagés, des règles juridiques à l'œuvre. La comparabilité est limitée, rendue d'ailleurs toujours davantage compliquée par les élargissements successifs et par les problématiques plus générales d'immigration et d'asile. Pour autant, il est possible de souligner d'abord à la fois la préoccupation et l'implication croissantes de l'Union en la matière. On proposera ensuite un panorama de la disparité des politiques et des stratégies nationales de prise en charge. Un retour par les opinions et appréciations des Européens permettra de rappeler que, sur ce sujet particulier, les Etats-membres sont unis dans la très grande diversité. On en profitera pour soutenir l'idée d'une agence européenne pour une coopération renforcée et des actions conjointes en faveur des sans-abri.

Une question éminemment européenne

Le modèle social européen est matière d'une littérature conséquente et importante. En un mot, l'Europe sociale se cherche. Il s'agit, entre autres choses, de savoir si l'Union européenne est simplement un projet d'accomplissement du marché intérieur avec subordination de la cohésion sociale à cet objectif principal, ou bien s'il est possible de donner plus de consistance aux politiques sociales, sans passer par l'unique voie de l'organisation du travail et du marché. En tout état des débats et controverses, l'Union européenne et ses membres sont bien concrètement confrontés à de nouvelles réalités sociales auxquelles les pays ont à faire face : nouvelles inégalités, diversité croissante des populations, changements familiaux, vieillissement, dépendance, mobilité accrue, exclusion sociale. La majorité de ces points relèvent de la responsabilité des Etats membres, mais concernent l'Union dans son ensemble. C'est bien le cas des sans-abri.

Les personnes sans-abri sont depuis le milieu des années 1980 très visibles dans les espaces publics des villes de l'Union européenne. Ce problème ancien a pris une dimension nouvelle, en particulier parce que les formes extrêmes de pauvreté sont considérées comme inacceptables dans des sociétés d'abondance. La situation et les conditions de vie des personnes sans-abri sont partout envisagées comme des atteintes aux droits de l'Homme.

Si ce phénomène se présente sous des formes extrêmement variables dans les pays de l'Union, s'il suscite des réactions variées (hostiles ou hospitalières) et si le problème ne



semble au premier abord nullement relever de la compétence communautaire, il n'en demeure pas moins que la présence de sans-abri dans les villes est une des plus graves manifestations des phénomènes d'exclusion sociale, intéressant au premier chef les collectivités territoriales, mais également les Etats. Cette problématique qui mêle insécurité, pauvreté, et mobilité concerne de plus en plus l'Union elle-même.

Il y a là une dynamique en cours qu'un rapide détour historique éclaire d'un jour important. Le traitement du vagabondage et de la mendicité a été un moteur de l'avènement des politiques sociales et pénales. Historiquement, pour dépasser l'incapacité des collectivités locales à gérer collectivement la présence de sans-abri, plus ou moins inquiétants, il a fallu des interventions régionales, puis nationales permettant l'affirmation des Etats. Aujourd'hui, dans une Union européenne aux frontières ouvertes, la nouvelle échelle de la gestion de la question des sans-abri est indubitablement communautaire. Ce sont maintenant, à certains égards, plus les villes et l'Union que les régions et les Etats qui peuvent valablement agir.

Concrètement, les connaissances et les échanges se renforcent maintenant entre les Etats-membres, notamment grâce aux associations de soutien aux sans-abri et aux experts, qui participent à la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), avec le soutien de la Commission, pour réaliser un travail conséquent d'information et de comparaison¹.

Signalons quelques dates récentes, jalonnant la montée en puissance, politique et technique, du sans-abrisme à l'échelle de l'Union.

- En 2008, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite en vue de « mettre fin au sans-abrisme » d'ici 2015.
- En 2009, le sans-abrisme et l'exclusion du logement sont devenus l'un des thèmes de travail du Comité de la protection sociale au sein de la Commission, ce qui doit amener chacun des Etats membres à réaliser un rapport spécifique.
- En 2010 (année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion) la problématique des sans-abri fera l'objet d'une Conférence de consensus (dont le principe est utile ne serait-ce qu'en raison de l'importance des dissensions sur la question).
- En 2011, il est prévu que de manière harmonisée soit effectué un recensement des sans-abri dans les Etats membres.

Des politiques et des stratégies disparates

Sur le plan des politiques et des stratégies nationales, de l'offre et des moyens des services, les situations diffèrent radicalement. Des Etats-membres du Sud (la Grèce) ou issus de l'ex-bloc soviétique ne proposent – en termes de politique publique – rien ou presque. Des Etats à haut niveau de protection sociale (Finlande, Suède, Danemark) développent des stratégies très denses, avec objectifs chiffrés, répertoires locaux et nationaux des services, formation des travailleurs sociaux, communication auprès de la population. Des pays d'extraction philosophique plus libérale, mais à Etat-providence ciblé sur les plus pauvres, développent également une action publique très organisée. C'est en particulier le cas au Royaume-Uni.

¹. Créée en 1989 et soutenue par la Commission, la FEANTSA se compose d'une centaine d'organisations basées dans 30 pays européens, dont les 27 États Membres de l'Union. Elle organise en particulier depuis 1991 un « observatoire du sans-abrisme » et produit régulièrement des documents présentant les résultats d'échange transnationaux. Ses rapports sont disponibles sur le site : www.feantsa.org. En un mot, ce qui se sait et se dit sur les sans-abri à l'échelle communautaire est aujourd'hui produit par la FEANTSA.



Pour présenter les politiques nationales de prise en charge des sans-abri on a choisi huit variables. Ce ne sont pas forcément celles qui s'imposent. En outre, que tel ou tel élément soit repérable dans un pays ne veut pas nécessairement dire que les directions choisies soient positives. En tout état de cause ces éléments peuvent être plus ou moins aisément repérés et permettent de distinguer les pays :

- existence d'un répertoire des services ;
- existence d'une institution publique dédiée ;
- existence de budgets publics spécifiques ;
- existence d'objectifs de résultat fixés par les pouvoirs publics ;
- existence d'un appareil statistique adapté ou naissant ;
- existence de documents stratégiques explicites (aux échelles locales et/ou régionales) ;
- existence d'une définition du sans-abrisme et/ou d'une législation y faisant référence ;
- existence de la problématique dans les rapports nationaux sur l'inclusion sociale.

D'autres distinctions permettent de situer les pays les uns par rapport aux autres selon cinq variables au moins :

- le niveau de décentralisation de la prise en charge des sans-abri ;
- les moyens distinctement affectés à cette politique ;
- le niveau de l'offre de service ;
- l'ampleur des controverses nationales sur cette question ;
- le degré de criminalisation et de coercition des populations.

On ne retient ici qu'un tableau de synthèse présentant les pays selon qu'ils disposent ou non des instruments évoqués pour composer une véritable stratégie de prise en charge des sans-abri.



Eléments nationaux de politique et de stratégie en direction des sans-abri

	Répertoire des services	Institution publique dédiée	Budgets spécifiés	Objectifs fixés	Appareil statistique	Stratégies explicites	Définition / Législation	Présence dans les documents européens	Points
Bulgarie									0
Roumanie									0
Estonie									0
Grèce									0
Lituanie									0
Slovaquie									0
Lettonie							X		1
Italie						X			1
R. tchèque						X		X	2
Belgique						X		X	2
Espagne	X		X			X			3
Pologne				X		X		X	3
Autriche						X	X	X	3
Allemagne	X					X	X		3
Portugal				X		X		X	3
Hongrie	X	X	X			X		X	5
France	X	X	X			X	X	X	6
Suède	X		X	X	X	X	X	X	7
Finlande	X		X	X	X	X	X	X	7
Danemark	X		X	X	X	X	X	X	7
Pays-Bas	X		X	X	X	X	X	X	7
Irlande	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Royaume Uni	X	X	X	X	X	X	X	X	8

De cet exercice sont absents le Luxembourg, la Slovénie, Malte et Chypre pour des raisons de taille et d'absence de données

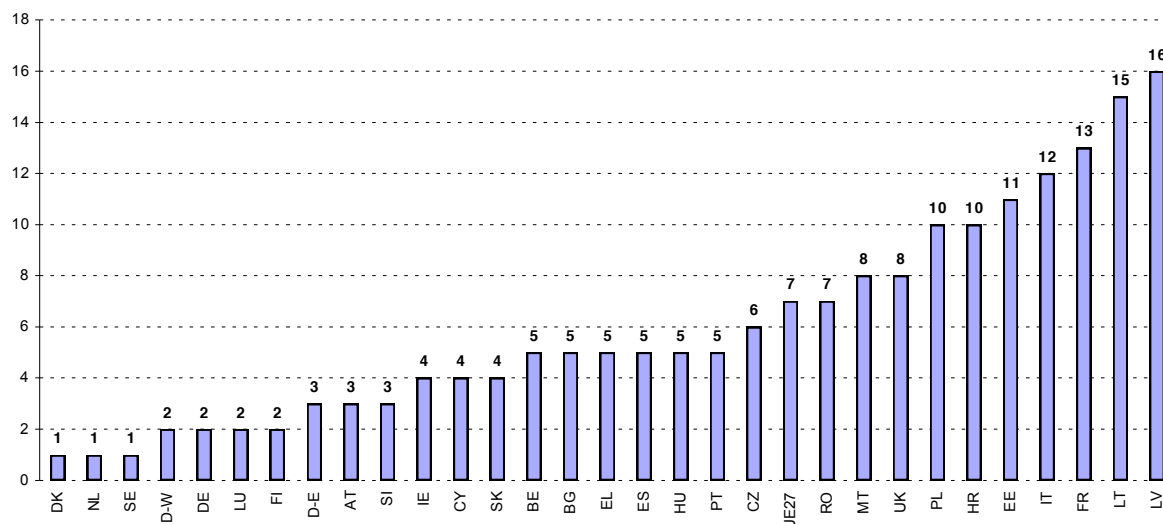
PRECAUTION DE LECTURE : ce tableau n'est qu'une tentative originale de présentation de la diversité du niveau d'implication stratégique des Etats-membres. Dans certains cas l'exercice est en soi discutable dans la mesure où les stratégies sont purement régionales ou locales. Ce tableau est donc proposé comme outil à réviser et compléter dans le cadre par exemple de la future conférence européenne de consensus sur les sans-abri (2010).



Diversité européenne des opinions, appréciations et explications

FIGURE 1

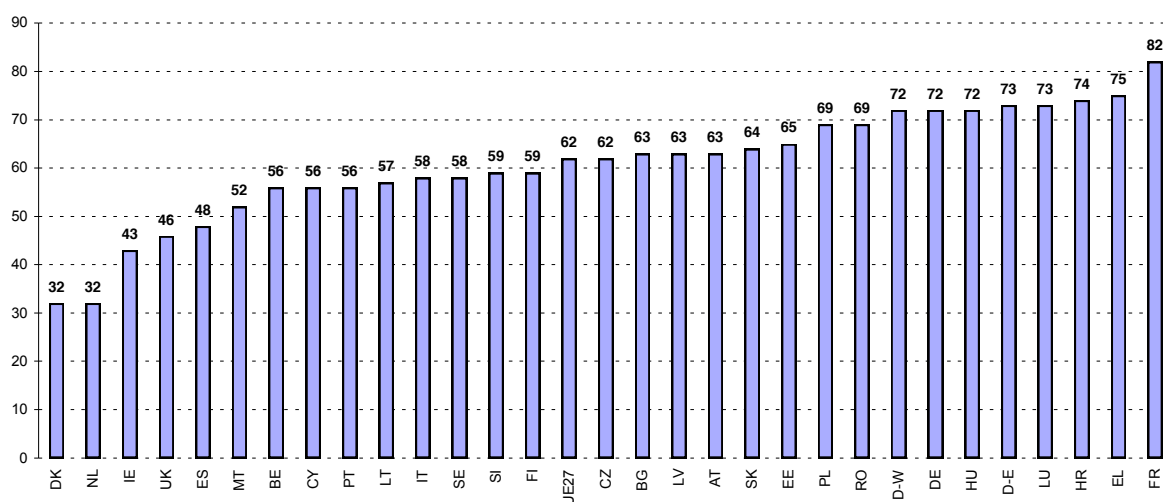
Part de la population considérant pouvoir devenir un jour sans-abri (en %)



Source : Eurobaromètre spécial, n° 279, « Poverty and Exclusion », 2007

FIGURE 2

Part de la population considérant que les problèmes d'emploi constituent une des trois principales explications du sans-abrisme

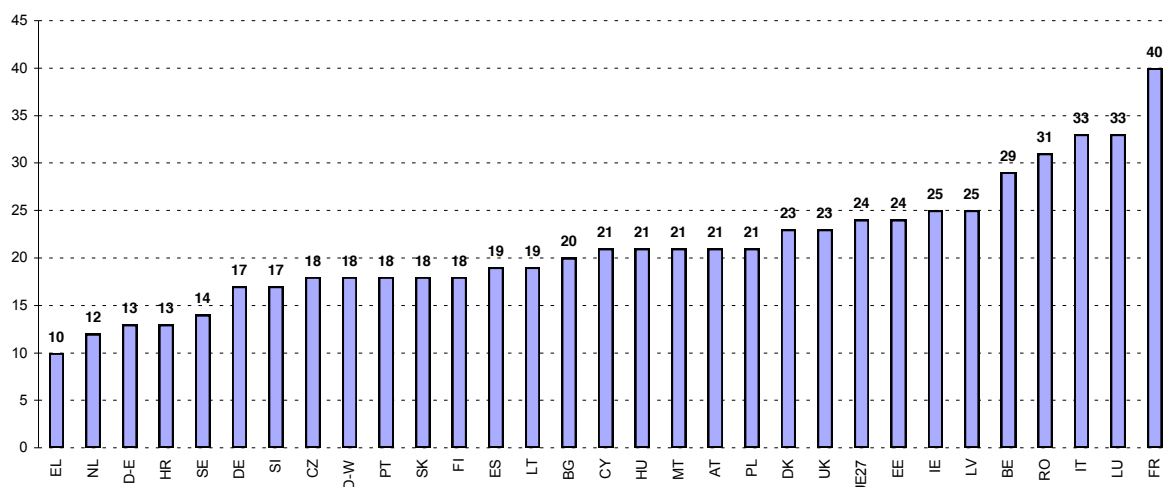


Source : Eurobaromètre spécial, n° 279, « Poverty and Exclusion », 2007



FIGURE 3

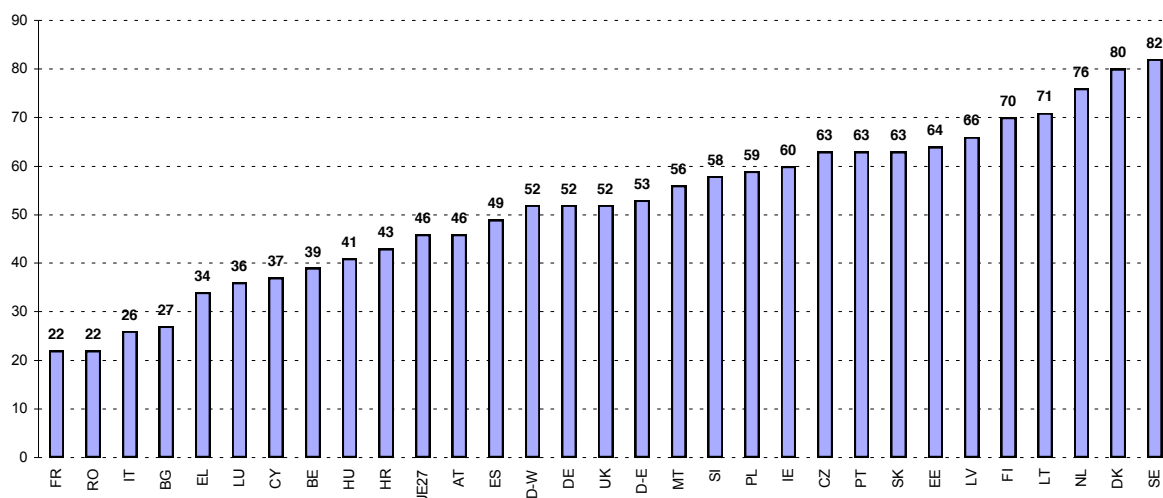
Part de la population considérant que les problèmes de logement constituent une des trois principales explications du sans-abrisme



Source : Eurobaromètre spécial, n° 279, « Poverty and Exclusion », 2007

FIGURE 4

Part de la population considérant que les problèmes d'addiction – drogue/alcool constituent une des trois principales explications du sans-abrisme (en %)



Source : Eurobaromètre spécial, n° 279, « Poverty and Exclusion », 2007

Une agence européenne ?

Il peut être suggéré de conforter la dimension communautaire grandissante de l'intervention en faveur des sans-abri par la spécification de cette question au sein de la stratégie pour l'inclusion sociale, mais aussi par la création d'instruments particuliers, comme une agence européenne en charge du dossier.

L'idée serait d'abord de se centrer sur les sans-abri entendus au sens des nomenclatures en cours d'adoption : il ne s'agit pas de tous les mal-logés, mais bien des personnes à la rue et/ou dans les centres d'hébergement. Il s'agit des personnes les plus immédiatement visibles et



repérables comme sans-domicile. Se centrer sur les « sans-abri » au sens des typologies en cours, c'est bien se centrer sur les personnes à la rue ou dans des abris de fortune qui, de plus en plus, peuvent vivre une mobilité européenne de la pauvreté.

Une agence européenne dédiée à la coopération communautaire et au traitement des droits des ressortissants communautaires se trouvant à la rue dans des pays membres de l'Union mais dont ils ne sont pas ressortissants pourrait, avec un cadrage précis de ses moyens d'investigation et d'incitation, considérablement moderniser et améliorer la prise en charge de ces situations.

Un certain nombre d'agences spécialisées de l'Union européenne ont déjà été établies afin d'apporter leur soutien aux États membres et à leurs citoyens. Ces agences répondent à la nécessité de faire face à de nouvelles tâches d'ordre juridique, technique et/ou scientifique. La prise en charge des sans-abri, à tout le moins la coordination des systèmes nationaux de prise en charge, peut en relever.

Pour ce qui concerne les agences communautaires (des organismes de droit public européen, distincts des institutions communautaires et possédant une personnalité juridique propre), on en compte plus de vingt dans les domaines du contrôle des pêches, des médicaments, de l'environnement, de la santé au travail, de la sécurité maritime, du ferroviaire, ou encore de l'amélioration des conditions de vie et de travail. A la lecture de cette liste de sujets, dont certains sociaux, on voit que le sans-abrisme pourrait être un thème éligible à l'édification d'une telle agence.

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

