



HAL
open science

**Vers une politique de l'urgence sociale ? Les SDF.
Entre éclatement et coordination, les paradoxes d'une
action publique locale à destination des sans-abri**

Laure Chebbah-Malicet, Elsa Guillaot, Cécile Robert, Philippe Zittoun

► **To cite this version:**

Laure Chebbah-Malicet, Elsa Guillaot, Cécile Robert, Philippe Zittoun. Vers une politique de l'urgence sociale ? Les SDF. Entre éclatement et coordination, les paradoxes d'une action publique locale à destination des sans-abri. Editions du Ministère de l'Équipement; PUCA, pp.116, 2005, Recherches (Paris), ISSN 0249-8804 ; 155, 2-11-085667-X. halshs-00382184

HAL Id: halshs-00382184

<https://shs.hal.science/halshs-00382184>

Submitted on 9 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Recherche

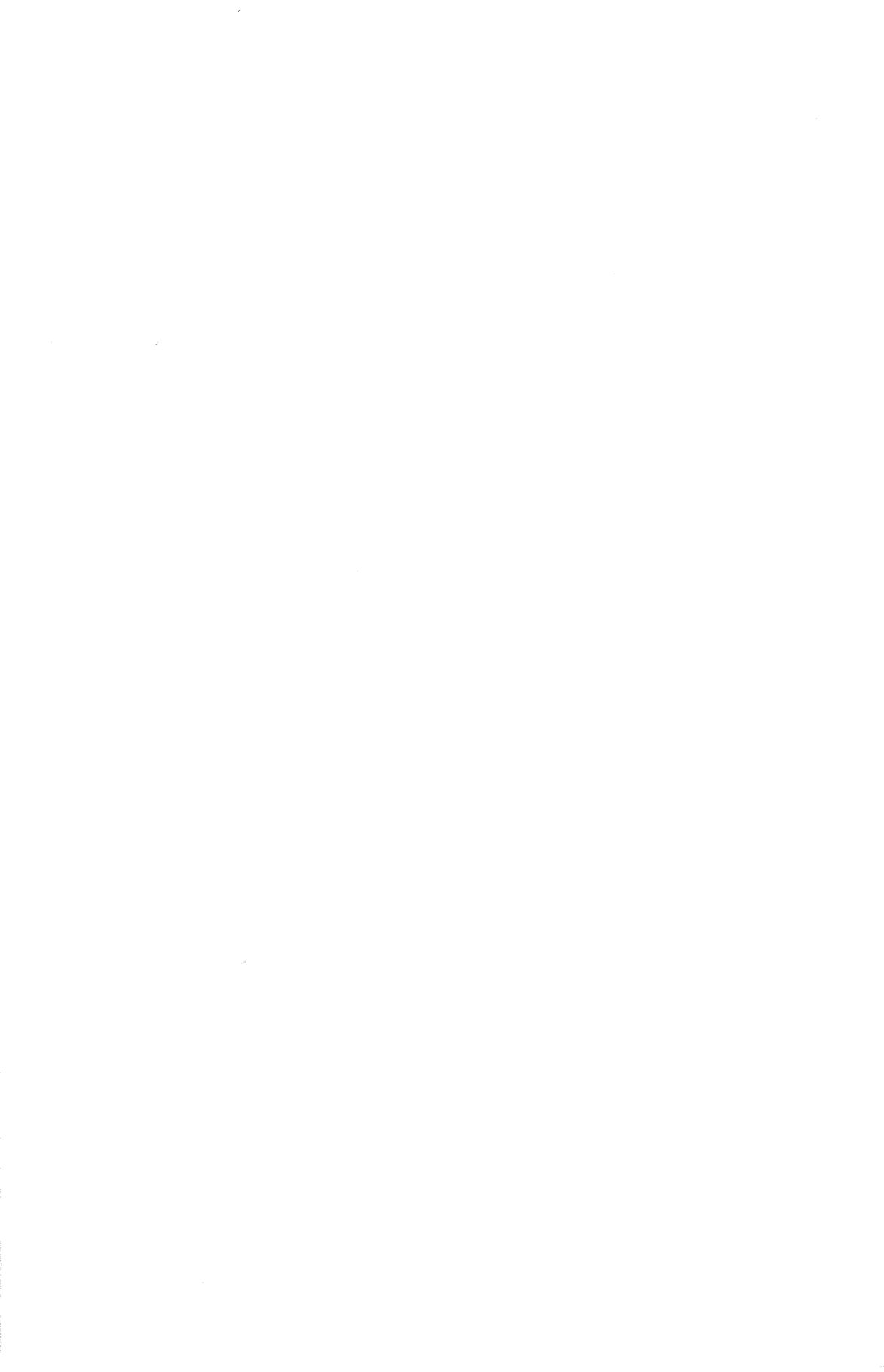
Laure CHEBBAH MALICET,
Elsa GUILLALOT, Cécile ROBERT
et PHILIPPE ZITTOUN

Vers une politique de l'urgence sociale ?

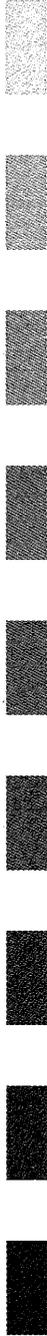
les **SDF**



PUCA



Mars 2005



Recherche

**vers une politique
de l'urgence sociale ?**

les **SDF**

**Entre éclatement et coordination,
les paradoxes d'une action publique
locale à destination des sans-abri**

Nous tenons à remercier le Plan Urbanisation Construction Architecture pour le soutien financier et les orientations qu'il a données à cette recherche, ainsi que l'ensemble des personnes et institutions qui ont accepté de nous recevoir et de nous faire bénéficier de leurs expériences et réflexions professionnelles.

Nous adressons également tous nos remerciements à l'ensemble des personnes interrogées et citées dans les pages suivantes, ainsi qu'à Lionel Martins pour nous avoir permis d'exploiter, dans le cadre de cette recherche, les entretiens qu'il a conduits à Lyon auprès des acteurs de l'urgence sociale.

Laure CHEBBAH MALICET, Elsa GUILLALOT,
Cécile ROBERT et PHILIPPE ZITTOUN

Directrice de la publication : Michèle Tilmont, secrétaire permanente du PUCA

Directrice de la rédaction : Danielle Ballet

Coordination : Josette Marie-Jean-Robert

**Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire,
du Tourisme et de la Mer**

Plan Urbanisme Construction Architecture

Grande Arche de la Défense – Paroi Sud

92055 La Défense Cedex

Tél. : 01 40 81 24 53 – Fax : 01 40 81 63 78

Site PUCA : www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca

en vente au Certu

9, rue Juliette Récamier 69956 Lyon Cedex 06

Tél. : 04 72 74 59 97 – Fax : 04 72 74 57 80

Achévé d'imprimer Le Clavier – Mars 2005

Dépôt légal n° 926

Photos de couverture : La Souris

Sommaire

AVANT-PROPOS	5
	<i>Danielle Ballet</i>
INTRODUCTION	7
LAIDE AUX SDF : CONFIGURATIONS LOCALES D'UNE ACTION PUBLIQUE	11
	<i>Elsa Guillalot</i>
POLITIQUE NATIONALE, POLITIQUE LOCALE	13
<i>Aperçu historique</i>	15
<i>Approches entremêlées et impératifs méthodologiques</i>	17
<i>Constances et particularismes locaux</i>	19
POUR UNE TENTATIVE DE TYPOLOGIE DES ACTEURS	24
<i>Les associations militantes et caritatives</i>	25
<i>Des organisations "gestionnaires" multiples</i>	27
<i>Les réseaux institutionnels</i>	37
UNE CULTURE PROFESSIONNELLE EN CONSTRUCTION ? ..	45
	<i>Cécile Robert</i>
UN PUBLIC INSAISSISSABLE	46
<i>La définition des publics légitimes : des logiques concurrentes</i>	46
<i>Des causes de l'errance comme critères de définition des publics</i>	49
<i>De la catégorisation à la mise en opposition des publics</i>	53
L'INCERTITUDE DES PRATIQUES	55
<i>La pluralité des référents professionnels</i>	55
<i>Des objectifs et modes d'action remis en question</i>	57
EXPÉRIENCES DU COLLECTIF ET PROCESSUS D'APPRENTISSAGE	65
<i>La catégorisation des publics comme construction d'un savoir commun</i>	66

<i>La recherche de la "bonne distance" comme voie d'une professionnalisation</i>	69
<i>Gestion des crises et apprentissage de l'action collective</i>	74

**VERS UNE AUTONOMISATION
DES SYSTÈMES D'ACTEURS LOCAUX ?**

Laure Chebbah-Malicet & Philippe Zittoun

DES INCITATIONS INSTITUTIONNELLES À L'ÉCHANGE	77
<i>La coordination au cœur du cadre législatif</i>	78
<i>Des acteurs institutionnels locaux "animateurs"</i>	80
<i>La délégation de service public : un principe controversé</i>	82
LES DYNAMIQUES DE L'INTERDÉPENDANCE	85
<i>Financeurs institutionnels et associations expertes : interdépendances croisées</i>	85
<i>Enchevêtrement des actions et des responsabilités</i>	88
<i>Interdépendance et velléités d'indépendance des acteurs</i>	93
VERS UNE PÉRENNISATION DES ÉCHANGES	95
<i>Le développement du salariat, un facteur de stabilisation</i>	95
<i>Régulation des échanges et stabilisation des règles du jeu</i>	98
<i>Concurrence et facteurs d'instabilité</i>	103
CONCLUSION	109
BIBLIOGRAPHIE	113

Avant-propos

Danielle Ballet

Cette recherche conduite par les quatre chercheurs, sous la direction de Philippe Zittoun, a été réalisée dans le cadre du programme lancé au printemps 1999 par le Plan Urbanisme Construction Architecture sur : *Les "SDF", représentations, trajectoires et politiques publiques*.

Ce programme a donné lieu à seize recherches majoritairement françaises, mais le colloque qui s'en est suivi à la fin de l'année 2003 a permis de confronter les problématiques actuelles entre chercheurs français et étrangers, d'Europe et d'Amérique du Nord, ainsi qu'entre praticiens de terrain et chercheurs.

Seule l'équipe qui présente ici ses résultats de recherche a répondu directement à la série de questions sur les politiques publiques posées par le programme, à savoir notamment :

- l'espace des problématiques SDF dans les politiques de réduction de la précarité, des inégalités et des exclusions
- en quoi l'existence de "SDF" manifeste des dysfonctionnements dans les réponses collectives aux besoins de la population et à ses attentes vis-à-vis des services publics
- le rôle et les effets des outils de l'urgence à l'égard de l'accès habituel au logement, à l'emploi, à la santé.

Cette équipe a mis en évidence, à partir de trois terrains différents d'enquête, d'une part le poids des représentations et des savoirs dans le travail d'analyse et de diagnostic des acteurs et leurs modalités d'interventions, et d'autre part, au-delà des concurrences entre groupes d'acteurs et de la segmentation de ce secteur d'action publique, la construction de savoirs communs et les conditions d'un apprentissage collectif. À ce titre, ce travail mérite d'être connu et valorisé, pour servir de point d'appui aux réflexions locales et nationales.

Introduction

La question posée par l'existence de populations dépourvues de domicile fixe occupe, à intervalles réguliers, le devant de la scène politique et médiatique¹. Tour à tour incontournable ou secondaire, au gré des crises et des saisons pourrait-on dire, elle semble être une préoccupation récurrente.

Cependant, elle soulève aussi et surtout des paradoxes qui interrogent l'observateur extérieur. La première de ces contradictions tient précisément au caractère "habituel" du problème des SDF. L'aide, qu'elle soit publique ou privée, assurancielle ou caritative semble, en effet, faire l'objet d'efforts constants, et ce depuis de nombreuses années. D'ailleurs, un regard même rapide sur le XX^e siècle confirme effectivement l'engagement déjà ancien de l'État et des milieux associatifs dans ce domaine particulier. Or, dès les années 1980, la précarité et les difficultés quotidiennes des plus démunis donnent le sentiment de s'aggraver au point de ne plus pouvoir être ignorées – impliquant alors qu'elles auraient été sous-estimées et "oubliées" – et de constituer une véritable interpellation pour les pouvoirs publics. En réponse à cette interpellation, textes législatifs et annonces médiatiques s'enchaînent au cours de cette période donnant l'apparence d'une mobilisation des pouvoirs publics et du monde associatif. Abondance des réactions, diversité des actions et multiplicité des acteurs, tous ces éléments semblent dessiner les contours d'un secteur d'intervention solidement structuré et opérationnel. Et pourtant, cette apparente solidité résonne contradictoirement avec à la fois son caractère répétitif – pourquoi faut-il mobiliser dans l'urgence si le problème est identifié, récurrent et prévisible – et avec les images des sans-abri apparaissant le plus souvent seuls dans le froid, images que diffusent les journaux télévisés.

¹ Pour une analyse précise de cette médiatisation, voir notamment Damon Julien, *La question SDF*, Paris, PUF, 2002.

Des contradictions apparaissent également à l'intérieur même des discours qui entendent porter la question sur la scène publique. Pour les uns, le "SDF" est d'abord une "victime" de la société et de ses dysfonctionnements. Pour d'autres, il est d'abord victime de lui-même, de ses errements et de son instabilité. On est ainsi confronté d'une part, à des discours qui promeuvent une approche "compréhensive" de la question, mettant l'accent sur les causalités de l'errance et la nécessité d'accompagner ses "victimes", et d'autre part, à une conception contractuelle de l'aide qui met cette dernière sous conditions. Par ailleurs, se superpose un second débat autour de la pertinence d'un traitement répressif de la question. Différentes grilles de lecture du phénomène de l'errance semblent donc cohabiter, alors même qu'elles supposent un traitement totalement divergent de la question.

Face à ces paradoxes, on est légitimement en droit de s'interroger, au-delà des problématiques sociales et économiques que recouvre cette catégorie de "SDF", sur les logiques qui gouvernent les dispositifs construits à l'intention de ces populations. C'est précisément dans cet objectif que notre étude interroge les conditions d'émergence dans trois villes (Lyon, Grenoble et Orléans) d'une politique publique visant explicitement à apporter des solutions au(x) problème(s) posé(s) par l'existence de populations sans domicile.

Dans cette perspective, la démarche adoptée s'est articulée autour de trois axes problématiques principaux, qui seront explorés successivement.

S'appuyant sur des monographies réalisées sur les terrains orléanais, lyonnais et grenoblois, la première partie s'attache, à identifier quelques-unes des caractéristiques des acteurs impliqués et des relations qu'ils entretiennent entre eux. Il s'agit d'interroger les modalités de structuration et de fonctionnement de ces réseaux locaux d'action publique². Dans quelle mesure les identités des acteurs en présence et les couples d'opposition autour desquelles elles se construisent – institutionnel/associatif, politique/administratif, public/privé, salariat/bénévolat, caritatif/assistantiel, confessionnel/laïc, etc. –, alimentent-elles concurrences et conflits au sein de ces réseaux locaux ? Quels sont les effets structurants de ces identités sur la division du travail entre les différents protagonistes ? Quelles tensions internes ces formes de répartition des tâches, des compétences, et des territoires d'action alimentent-elles ?

Une deuxième partie concerne les représentations des populations SDF et des aides qu'il convient de leur apporter, telles qu'elles sont construites par les acteurs en charge de ces publics. L'attention se porte sur les modalités de définition des publics SDF et sur le travail d'analyse et de diagnostic dont ils font l'objet. Les représentations, les savoirs et les savoir-faire mobilisés, apparaissent en effet ici comme un terrain privilégié d'observa-

2 Sur les réseaux d'action publique, voir notamment Le Gales Patrick et Thatcher Mark (ss. La dir.), *Les réseaux de politique publique, Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

tion des concurrences qui travaillent ce secteur. Comment ces conflits autour des manières de voir et d'agir contribuent-ils à leur tour à la segmentation de ce secteur d'action publique ? Au-delà de ces divergences, n'est-il pas possible d'observer, dans certaines conditions et sur certains sujets, des processus collectifs d'apprentissage, qui permettent aux acteurs de construire des savoirs communs, voire, une forme d'identité collective ?

Une dernière partie renvoie aux modes d'échange et de partenariat des différents protagonistes. Selon quelles spécificités locales ces formes de co-existence s'organisent-elles ? Les concurrences et l'ignorance mutuelle sont-elles les seules caractéristiques des réseaux d'action publique locaux ou peut-on voir émerger, sous l'effet non seulement de processus d'apprentissage, mais aussi d'un certain nombre de transformations institutionnelles, des logiques d'action collectives ? Sur la mutualisation de quelles ressources et sur quelles interdépendances ces logiques s'appuient-elles alors ?

L'aide aux SDF : configurations locales d'une action publique

Elsa Guillalot

La nécessité d'agir en direction des populations les plus marginalisées fut ressentie très tôt en France, oscillant entre répression et assistance. Si l'on s'en tient à la période contemporaine, au tournant du XX^e siècle par exemple, sous l'influence du mouvement hygiéniste notamment, celui que l'on appelle alors le "mendiant" ou le "vagabond" est majoritairement perçu comme un parasite, un rebut de la société industrielle naissante. En tant que tel, il fait l'objet de propositions législatives incessantes et coercitives qui visent, toutes, à préserver la communauté nationale de cette "menace intérieure". Plus tard, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, alors que le système social français se développe et se consolide, l'image du "mauvais pauvre", dangereux, subversif par sa seule présence, s'estompe et laisse place à la figure de la "victime" économique, qui a des droits et qui doit être aidée. Signes des temps, et parallèlement à l'abandon progressif de la répression, les termes de "Sans abri", "Sans logis" et "Sans domicile fixe" remplacent peu à peu les appellations plus anciennes. Ces grandes phases successives ne doivent cependant pas masquer des fluctuations plus fines dans la perception, et par conséquent dans le traitement, de la question de l'extrême pauvreté. La dernière décennie est, à ce titre, particulièrement révélatrice d'un premier type de paradoxes : alors qu'elle a été marquée par la prolifération des arrêtés municipaux dits "anti-mendicité"³, elle a également vu l'adoption de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions et qui témoignait de l'actualité de la volonté étatique de répondre à la "scandalisation" d'un phénomène ancien passé au premier plan de la scène publique.

Par ailleurs, il est à noter que cette question particulière s'est également vue saisie par des acteurs sociaux divers, qui se veulent aptes à lui

3 On se souvient que le premier arrêté municipal de ce type a été pris à Montpellier le 24 mai 1993 et qu'il défendait "[...] À toute personne de s'installer à quelque titre que ce soit et sans autorisation dans les jardins et sur les voies publiques". Bientôt, d'autres villes françaises allaient suivre l'exemple de Montpellier : Carcassonne, Cannes, La Rochelle, Perpignan... la liste n'est pas exhaustive puisqu'une quarantaine de villes prirent des dispositions similaires. Il est à noter d'ailleurs que les trois villes choisies pour cette étude, Grenoble, Lyon et Orléans, ont également fait appel à ce type de textes.



apporter une réponse, au moins partielle. Depuis les années 1980 en effet, de nombreuses actions ont émergé, venant compléter les traditionnelles actions d'hébergement développées à partir des années 1950. Cette apparition et cette diversification des initiatives ne sont cependant pas parvenues à lever l'ambiguïté déjà ancienne de la répartition des rôles entre acteurs publics et acteurs associatifs dans le secteur de l'aide aux personnes sans domicile fixe, bien au contraire, de sorte qu'une interdépendance croissante a semblé s'imposer. Alors que le prolongement d'une situation économique et sociale difficile entraîne, en effet, une critique de l'État-providence dont on dénonce à l'époque "la crise" et l'impuissance, et en dépit d'une volonté étatique sans cesse réaffirmée de prévenir et de remédier à l'exclusion, les associations humanitaires jouent un rôle important dans la "mise sur l'agenda" politique⁴ de ce qui devenait "la question SDF", ce qui constitue un autre paradoxe. En fait, c'est l'ensemble du champ de l'action humanitaire et caritative qui se structure et bénéficie d'une reconnaissance étatique sans précédent⁵. Ainsi, **dans ce contexte de mutation, accentué par la mise en place progressive de la décentralisation, les rapports entre le secteur associatif et les pouvoirs publics se sont densifiés et complexifiés**⁶. Liens de "partenariat", de complémentarité, d'interdépendance, ou encore de concurrence, d'instrumentalisation ou de subsidiarité, tous paraissent pouvoir cohabiter ou se substituer les uns aux autres dans des réponses apportées à la question SDF qui restent parfois à construire de même que la logique qui les sous-tend. La situation actuelle semble donc se caractériser par la souplesse et la diversité des solutions envisageables.

Ainsi, l'action à destination des personnes sans domicile fixe recouvre une multiplicité à la fois de volontés et d'acteurs et donne l'impression de se caractériser toute entière par les mouvements contradictoires qui la traversent. À ce titre, on ne peut espérer la saisir tout à fait sans se pencher, dans un premier temps, sur ses modalités de mise en œuvre à travers l'histoire

4 Celles-ci, des plus importantes et reconnues aux plus modestes, à travers notamment une certaine instrumentalisation des médias, ont su conquérir une légitimité accrue. *Les Restaurants du Cœur*, fondés en 1985 par Coluche, illustrent bien cette "nouvelle génération" d'associations caritatives, nées autour de la notoriété de son créateur, nourries de la retransmission d'images télévisuelles autour des sans-abri propres à mobiliser l'opinion, et refusant tout financement public pour mieux dénoncer l'inaction des responsables politiques, tout en devenant au fil des années un rouage important de l'aide aux plus démunis. De même, le DAL (Droit au Logement) constitue un autre exemple d'association militante, créée en réponse à une situation d'urgence et qui, à travers ses actions spectaculaires, a bénéficié d'une couverture médiatique conséquente, jusqu'à devenir une véritable force de pression, comme en témoigne la campagne pour l'élection présidentielle de 1995 pendant laquelle chaque candidat n'a pu faire l'économie de la question de l'exclusion.

5 À titre d'exemple, on peut rappeler que l'action humanitaire bénéficie depuis 1988 d'un secrétariat d'État dont les titulaires ont été le plus souvent étroitement liés au secteur associatif, secrétariat créé sous l'impulsion de Bernard Kouchner, président à l'époque de *Médecins du Monde*. Il a été, après 1995, rattaché aux services du Premier Ministre et témoigne à lui seul de l'intérêt de l'État pour le secteur associatif.

6 Voir Donzelot Jacques, Estebe Philippe, *L'État animateur*, Paris, Le Seuil/Espirit, 1994.

récente, sur les catégories d'acteurs en présence et les éléments qui conditionnent dans un même mouvement leur institutionnalisation et leur structuration, et enfin sur les clefs de l'existence d'une politique publique homogène.

POLITIQUE NATIONALE, POLITIQUE LOCALE

Issue d'une histoire de presque cinquante ans⁷, l'aide sociale⁸ à l'hébergement et à la réadaptation de ceux que l'on qualifie volontiers aujourd'hui de "SDF" est l'un des éléments essentiels de la politique publique de lutte contre les exclusions. Il s'agit là d'un secteur ancien d'intervention de l'État, auquel s'ajoute bien sûr un ensemble d'actions très diverses.

Aperçu historique

On peut sans doute affirmer que **les années 1970 ont joué un rôle décisif dans la mise en place du paysage de l'aide aux plus démunis**, entérinant un paradoxe qui se dessinait depuis l'après-guerre et fixant durablement en quelque sorte le degré et la nature de l'investissement étatique en la matière. À partir de cette époque, une nouvelle série de textes réglementaires vient, en effet, accompagner à la fois l'extension, l'institutionnalisation et la professionnalisation du secteur, et sa relative dépréciation au sein de la protection sociale globale.

Il s'agit, en fait, d'un **infléchissement dans la philosophie et la finalité de l'aide**, qui concerne dès lors de nouvelles catégories de personnes, le manque de logement n'étant plus, à partir de cette date, que l'un des facteurs possibles donnant droit à un soutien. En d'autres termes, l'on passe d'une perception médico-pénale de l'exclusion à

7 En fait, si la gestion de la mendicité est une réalité repérable depuis le Moyen Âge, la législation et les règlements qui créent l'aide sociale à l'hébergement en France sont relativement récents au regard de l'histoire globale de l'aide sociale : "Ils datent, en effet, de l'après-guerre (décrets de 1953 et 1954 principalement) et sont donc postérieurs à tout l'édifice de protection sociale [...], alors que la charte de l'assistance et les grandes lois de l'assistance ont été élaborées à la charnière du XIX^e et du XX^e siècle. Cette forme nouvelle d'aide sociale apparaît en fait dans le cadre de la réforme de l'assistance de 1953".

Maurel Elisabeth, "L'aide sociale à l'hébergement. Origines et évolution" dans Alfandari Elie, Maurel Elisabeth (ss. la dir.), *Hébergement et réadaptation sociale*, Paris, Sirey, Coll. Droit sanitaire et social, 1996, p. 23.

Le décret du 29 novembre 1953 portant sur la réforme des lois d'assistance comporte un chapitre intitulé "Aide sociale en matière de logement et d'hébergement", qui prévoit une allocation de loyer sous conditions de ressources et un droit à l'hébergement pour des personnes sortant d'établissements hospitaliers, de prison ou du milieu de la prostitution. En 1954 et 1959, d'autres textes réglementaires viennent compléter ces dispositions initiales, en spécifiant les bénéficiaires et les modalités de l'attribution de cette aide sociale, et en précisant son caractère subsidiaire, limité dans le temps et arbitraire.

8 On rappellera qu'au sens strict, "L'aide sociale est l'aide apportée par les collectivités publiques aux personnes dont les ressources sont insuffisantes : elle relève directement d'une idée d'assistance et ne fait aucune place aux mécanismes de l'assurance. Elle exprime un devoir de solidarité à l'égard des plus déshérités de ses membres." dans Dupeyroux Jean-Jacques, *Droit de la sécurité sociale*, Paris, Dalloz, 1989.

La reconstitution de l'histoire législative de l'aide sociale n'étant pas l'objectif du présent rapport, on rappellera seulement que c'est la loi du 19 novembre 1974 qui fixe les évolutions en matière d'aide sociale. Elle prévoit l'élargissement de l'assistance à deux niveaux : celui des catégories de bénéficiaires et celui des prestations offertes. *"L'aide sociale à l'hébergement s'adresse désormais à toutes personnes dont les ressources sont insuffisantes, qui éprouvent des difficultés pour reprendre ou mener une vie normale – notamment en raison du manque ou de conditions défectueuses de logement – et qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique et, le cas échéant, d'une action éducative temporaire. [...] Trois points sont particulièrement significatifs de cet élargissement des objectifs : – l'aide sociale s'ouvre largement aux familles – alors que les centres accueilleraient jusque là surtout des isolés [...] ; – si le manque de ressources reste mentionné comme un critère majeur d'accès au droit, il n'est pas le seul, et il ne fait pas l'objet d'un seuil fixé réglementairement ; – [...] la loi de 1974 ne mentionne le manque de logement que comme un des facteurs possibles des difficultés sociales éprouvées par les bénéficiaires"* (In Dupeyroux Jean-Jacques, *Droit de la sécurité sociale*, op. cit., p. 33).

une approche psychosociologique des causes de l'inadaptation sociale, qui prétend prendre également en compte le contexte économique et social. L'idée centrale consiste donc à **mettre en place des politiques globales d'intégration, non catégorielles, non discriminatoires**, de façon à corriger au mieux les effets non souhaités de la croissance économique. Cependant, la souplesse et la polyvalence de l'aide ainsi insufflées dans l'action contribuent, en l'absence de critères juridiques précis, à rendre encore plus flous⁹ des critères d'intervention déjà largement incertains.

Dans ce contexte, et avec la réapparition sur la scène publique et surtout médiatique des SDF dans les années 1980, le pouvoir politique a été souvent contraint de réagir dans l'urgence et de faire appel à un nombre accru d'acteurs : grands organismes publics, collectivités locales, mais aussi et surtout initiatives privées et associations caritatives sont mis à contribution. En somme, alors que l'État, sous l'influence de certaines mobilisations collectives, réinvestit ce champ, il se voit contraint de faire appel à un nombre croissant d'intervenants extérieurs à lui. La création de minima sociaux comme le RMI, l'invention du Samu social, s'accompagnent ainsi d'un essor sans précédent du secteur associatif et d'un recours toujours plus important à ses services de la part de l'État. L'expansion de ce milieu associatif débute dès les années 1970 et se nourrit des opportunités financières et des besoins dégagés par la nouvelle réglementation.

9 La loi de 1974 abandonne, pour la définition des bénéficiaires, le caractère énumératif présent dans le décret de 1954, l'objectif étant d'éviter d'exclure de l'aide, a priori, des personnes dont la situation n'aurait été anticipée par les textes.

Crée en 1988, le revenu minimum d'insertion, destiné aux personnes de plus de vingt-cinq ans (ou de moins de vingt-cinq ans avec au moins un enfant) disposant de revenus inférieurs au RMI, complète l'ensemble du système de transferts sociaux de façon à garantir en principe au moins que nul ne puisse disposer de ressources inférieures aux minima.

Voir Paugam Serge, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, PUF, 1^{ère} éd. : 1993, 1995.

Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale*, Paris, Le Seuil, 1995.

Il convient, bien sûr, de garder à l'esprit que le système français de minima sociaux compte, en réalité, huit allocations (minimum vieillesse, minimum invalidité, allocation aux adultes handicapés, allocation de parents isolés, allocation d'assurance veuvage, allocation d'insertion initialement prévue pour toute personne désireuse de s'insérer dans le marché du travail et ne pouvant bénéficier d'indemnités chômage, mais aujourd'hui limitée à des catégories spécifiques, allocation de solidarité spécifique versée aux demandeurs d'emplois ayant épuisé leurs droits à l'indemnisation du chômage, et RMI). Aujourd'hui, plusieurs millions de Français perçoivent l'un ou l'autre de ces minima et l'on note une relative stabilité globale des chiffres de la pauvreté depuis une vingtaine d'années.

Voir Hardy Jean-Pierre, *Guide de l'aide sociale contre les exclusions*, Paris, Dunod, 1999.

Ayant vu le jour pendant l'hiver 1993-1994, le SAMU social, lui, conçu au départ comme un dispositif uniquement parisien, se voulait un refuge nocturne et s'est ensuite étendu sur le territoire.

Une enquête menée par le Credoc¹⁰ en 1993 montrait notamment que plus de la moitié des associations gestionnaires de CHRS, par exemple, avaient été créées après 1976, et qu'entre 1971 et 1980, leur taux de croissance avait été de 75 %, de sorte que l'on peut affirmer que la décennie 1970 a été celle de la structuration et de la montée en puissance des associations qui vont servir de base à l'ensemble de l'aide sociale. Le cas de la FNARS¹¹, créée en 1956, s'avère particulièrement significatif : cette fédération va, en effet, devenir peu à peu un partenaire incontournable pour les pouvoirs publics. Alors qu'elle avait été fondée pour animer des centres destinés aux sortants de prison, elle regroupe bientôt la plupart des associations qui comptent en matière d'hébergement et joue un rôle majeur dans l'élaboration des textes législatifs comme dans la transformation qualitative de l'action. Elle accompagne également largement la **professionnalisation du domaine d'intervention** qui va, à travers la création de diplômes professionnels

10 Charrier Odile, Legros Michel, *État des lieux d'insertion. Étude sur les associations et établissements adhérents à la FNARS*, CREDOC, 1993.

11 Fédération nationale des Associations d'accueil et de réadaptation sociale.

spécifiques¹², se doter, phénomène nouveau, d'une véritable identité et d'un corps de professionnels susceptible d'être comparé quantitativement à celui, préexistant, des bénévoles. La décennie 1990 marque alors une accentuation de cette caractéristique paradoxale de l'action sociale : **une volonté étatique sans cesse réaffirmée d'une maîtrise de la question SDF, d'une harmonisation des actions sur le territoire, et d'une multiplication des acteurs publics et privés concrètement présents sur le terrain.** Les lois majeures de cette période, c'est-à-dire la loi Besson de 1990 et la loi d'orientation sur la ville de 1991, ne sont, en effet, pas parvenues à clarifier les rôles de chacun, à coordonner ne serait-ce que les actions publiques en matière de logements, certains analystes allant jusqu'à affirmer en ce qui concerne la première de ces initiatives législatives que *"dans le prolongement de la loi sur le RMI, elle promouvait la cogestion du problème des plus démunis, entre l'État et le département ; elle n'a que rarement dépassé l'établissement d'un catalogue d'actions disparates, sans portage politique. [...] Quand à la loi d'orientation sur la ville, dont l'objectif central est d'inciter les collectivités locales à diversifier les types d'habitat présents sur leur territoire et à relancer la production de logements sociaux, sa mise en œuvre est sans cesse retardée, lui ôtant toute crédibilité"*¹³. En fait, l'affirmation, sous l'impulsion d'associations comme le DAL¹⁴ ou les Restos du Cœur, d'un "droit au logement" et d'un "devoir de solidarité" envers les exclus ne parvient pas à restaurer tout à fait la légitimité de l'action publique, à masquer l'absence de consensus réel autour des objectifs et des méthodes de l'aide sociale, et à réguler un système qui se distingue avant tout par la dissémination des multiples acteurs intervenants et par la dispersion des compétences et responsabilités. Julien Damon a pu ainsi soutenir que *"l'on ne peut envisager l'ensemble des mesures de lutte contre l'exclusion comme une politique pensée et menée avec un programme d'actions bien construit et délimité. Sont en fait réunis dans cette action publique une multitude de dispositifs qui pour certains sont centaines tandis que d'autres sont éphémères. [...] L'action humanitaire, le logement, le travail, l'action sociale, la santé forment cinq principaux champs d'interventions qui ont parfois des objectifs incompatibles, surtout lorsque des questions d'ordre public viennent s'ajouter"*¹⁵.

12 On se souvient que le diplôme d'aptitude à l'animation sociale et socio-éducative (DAPASSE) est créé en 1975 et que la FNARS sera agréée comme centre de formation pour la préparation de ce diplôme.

13 Coing Henri, Topalov Christian, *Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ?* dans Ascher François (ss. la dir.), *Le logement en questions*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1995, p. 282.

14 Voir DAL, *Le logement. Un droit pour tous*, Paris, Le Cherche-Midi Éditeur, 1996.

15 Damon Julien, *Vagabondage et mendicité*, Paris, Flammarion, Coll. Dominos, 1998, p. 103.

Approches entremêlées et impératifs méthodologiques

Cet état de fait a des répercussions notables sur les réalisations de terrain, et entraîne notamment des fluctuations importantes dans les initiatives, inégalement présentes sur l'ensemble du territoire français. En d'autres termes, l'on pourrait affirmer qu'en dépit des efforts étatiques fournis depuis trente ans, **la gestion publique des populations les plus défavorisées se construit encore essentiellement, pour des raisons historiques et institutionnelles, au niveau local, et plus spécifiquement au niveau communal et intercommunal.**

Pour mieux mettre à jour et expliciter, dans un premier temps, les inégalités de traitement de la question SDF en France, et pour mieux comprendre, dans un second temps, les conditions de possibilité et d'émergence d'une politique publique unifiée et cohérente, nous avons donc choisi de mener une enquête de terrain comparative sur trois villes françaises distinctes. L'objectif était, en fait, de se saisir de trois exemples choisis pour leur valeur illustratrice, de les confronter les uns aux autres pour mieux mesurer la résonance dans chaque contexte de la "question SDF" et sa perception, pour mettre en exergue la variété précisément des réponses apportées, la variété des acteurs en présence, et pour éclairer enfin un éventuel processus d'institutionnalisation et de régulation dans ce secteur de l'action sociale.

Dans cette perspective, notre choix s'est tout d'abord arrêté sur **Lyon** : sa qualité de seconde agglomération de France, tout à la fois capitale départementale, pôle économique attractif, siège d'une activité associative ancienne et dense, lieu de passage traditionnel entre le nord et le sud et lieu d'accueil de populations d'origines sociales et culturelles variées, en faisait pour nous un premier terrain particulièrement attractif.

L'agglomération lyonnaise compte un peu plus de 1,2 millions d'habitants répartis sur 55 communes de tailles inégales. Siège de l'administration régionale, Lyon est également capitale départementale, ce qui fait de son agglomération très urbanisée un important pôle attractif (75 % des habitants du Rhône) et un lieu où se concentrent tous les services administratifs. L'agglomération lyonnaise est riche d'industries qui ont longtemps été dominées par de grandes familles bourgeoises et catholiques (les Berliet, Lumière, Boiron, Mérieux, etc.) très influentes sur le plan social et politique. Du fait de cette industrialisation, elle est un lieu de passage traditionnel entre le nord et le sud et un lieu d'accueil de populations d'origines sociales et culturelles diverses. Sur le plan de la situation socio-économique, le taux de chômage (10 % en 1999) est situé en dessous de la moyenne nationale (11,1 %). Fin décembre 1998, 4,4 % des Rhodaniens percevaient une allocation d'assistance. Le nombre de bénéficiaires du RMI est de 2,7 % de la population du département et près d'un tiers d'entre eux ont moins de trente ans. Concernant l'aide sociale, le taux de bénéficiaires atteint 11,3 % des habitants.

Mais, désirant dans un même mouvement, s'interroger sur l'éventuelle existence de dynamiques régionales, nous avons également étudié la ville de **Grenoble**, qui semblait présenter, au premier regard tout au moins, des caractéristiques communes avec celles de Lyon, comme la forte présence du tissu associatif, un taux de chômage en dessous de la moyenne nationale et une tradition d'accueil. Ces similitudes, mais aussi les différences qui distinguent ces deux agglomérations, notamment leur nombre respectif d'habitants ou leur histoire, nous paraissaient autoriser une comparaison significative, et la mise en exergue de mécanismes unifiés, ou non, d'intervention.

Deuxième département de la région Rhône-Alpes, l'Isère bénéficie d'un certain dynamisme démographique, lié pour l'essentiel à un flux migratoire positif d'étudiants et de jeunes actifs : plus de 34 % de la population iséroise vit dans l'agglomération grenobloise, dont le nombre d'habitants approche les 400 000. Grenoble est la 16^{ème} ville de France avec 153 400 habitants en 1999. Le contexte socio-économique est plutôt favorable : taux de chômage (7 % en 2000) en dessous de la moyenne nationale (8,7 %), salaire moyen plus élevé (10 300 FF/mois en 1997). Un certain nombre de ménages isérois connaissent néanmoins des situations plus difficiles : fin décembre 2000, près d'un quart des allocataires (hors étudiants et + de 65 ans), c'est-à-dire 39 000 personnes, ont des revenus mensuels inférieurs à 4 000 FF. Environ 39 000 personnes sont bénéficiaires de minima sociaux.

Ces deux terrains retenus, il nous a paru important d'opter pour une troisième ville, dont les caractéristiques la distingueraient nettement des précédentes. **Orléans** s'est alors imposée pour diverses raisons : sa situation géographique, tout d'abord, en faisait un lieu privilégié pour l'étude. Sa proximité avec Paris, en effet, son statut de principale métropole d'équilibre du bassin parisien ont attiré notre attention et suscitaient nombre d'interrogations quand à l'influence éventuelle de ce voisinage sur la situation locale. Par ailleurs, sa taille plus modeste, sa qualité de préfecture d'un département essentiellement rural, caractérisé par un très fort déséquilibre de l'urbanisation et une identité politique et culturelle marquée la désignaient également comme une illustration révélatrice de la façon dont peuvent se construire parfois, concrètement, les actions menées en direction des populations sans domicile fixe, les systèmes d'acteurs et leurs ressources.

Nous disposons ainsi, à travers ces trois exemples, d'un échantillon de villes, certes limité, et qui ne prétend pas d'ailleurs renseigner sur la totalité des situations repérables sur le territoire français, mais qui offrait des possibilités de comparaison à des degrés divers.

Il s'agissait, dès lors, pour nous de se familiariser avec chacun de ces terrains, à travers une approche des données politiques, sociales, économiques et culturelles qui les caractérisent, de

Située au nord du département du Loiret, entre les plaines céréalières de la Beauce et les terres forestières de la Sologne, Orléans, ville ligérienne par excellence, pôle économique, administratif et financier en plein essor, représente la principale métropole d'équilibre du bassin parisien. À une heure de Paris, la ville, lors du dernier recensement de 1999, comptait quelques 113 000 habitants, dont 27 % avaient moins de 20 ans, ce qui la plaçait au 3^{ème} rang des villes françaises en termes de croissance démographique, tandis que l'agglomération orléanaise dans son ensemble, soit 22 communes, regroupait environ 271 000 habitants.

manière à se saisir de la perspective historique que nous nous étions donnée. Parallèlement, il convenait de tenter de déterminer quels étaient les acteurs qui semblaient les plus investis, les plus "visibles" dans ce domaine particulier de l'action sociale, même s'il importait également, à nos yeux, que ce soient les protagonistes eux-mêmes qui guident notre recherche, leur propre perception des acteurs en place pouvant être exploitée dans la phase d'analyse au même titre que les discours tenus sur le public concerné. Ce travail préalable effectué, il devenait ensuite possible de réaliser des entretiens semi-directifs auprès des responsables et des animateurs des structures associatives et institutionnelles identifiées comme intervenant dans le champ. Le questionnaire construit tentait **une approche progressive et plurielle** de la question, visant à mettre en lumière tout d'abord l'organisation interne des structures, la nature des actions entreprises par elles et leurs évolutions dans le temps. L'accent était également mis sur les représentations explicites et implicites qui pouvaient structurer les discours recueillis. En d'autres termes, l'interviewé était interrogé sur ses perceptions de la population SDF proprement dite et des causalités qui sous-tendent cette réalité sociale, dans le but d'accéder à la fois à un éventuel processus de catégorisation et aux schèmes explicatifs du phénomène. Il était également sollicité sur les objectifs et le sens qu'il donnait à son intervention. Enfin, l'attention était portée sur les relations liant les différents acteurs d'un même terrain, leurs échanges, les formes empruntées par une possible coordination, les enjeux de celle-ci et les formes de régulation repérables. Il est à noter que l'ensemble des entretiens a été réalisé au cours de l'année 2002 : **l'analyse présentée ici est donc "située" temporellement**. Certains thèmes, comme notamment celui des demandeurs d'asile, ont sans doute pris une importance relative qui n'aurait pas été la même si l'enquête s'était déroulée sur une autre période.

Constances et particularismes locaux

À la lecture de ces entretiens se dessinent peu à peu constances et particularismes locaux, et il devient ainsi possible de dresser une esquisse des terrains lyonnais, grenoblois et orléanais. Ce point est important dans la mesure où leurs spécificités historiques, culturelles, voire politiques, ont servi, en effet, de base à la construction de l'action

sociale, l'ont déterminée dans une large mesure et sont à l'origine tout à la fois de la diversité déjà évoquée, des solutions apportées à l'exclusion et d'un certain nombre de constantes.

La caractéristique majeure, logique au regard de la genèse de la gestion des SDF et qui frappe l'observateur extérieur, est **l'implication massive du secteur associatif sur cette question**. À Lyon, comme à Orléans et comme à Grenoble, les associations constituent "le fer de lance" de l'action, qu'elles soient de type confessionnel et installées de longue date sur la place, ou qu'elles soient plus récentes et nationales. Elles jouent toujours un rôle primordial dans l'évolution qualitative et quantitative de l'offre de l'aide et ce sont également elles qui gèrent le plus souvent le rapport direct au public. Si nous aurons l'occasion de revenir plus en détails par la suite sur la nature de ces structures et sur leur mode de fonctionnement, il importe de souligner dès à présent que **cette présence, ou plutôt cette omniprésence, masque toutefois des nuances, voire des différences notables dans les situations locales**.

En l'occurrence, il apparaît que la situation qui prévaut dans la ville de **Grenoble** se distingue assez nettement de celles de Lyon et d'Orléans. Dans la première de ces agglomérations, en effet, le monde associatif se singularise surtout par les moyens financiers et humains dont il bénéficie, comme le souligne un document corédigé par les acteurs grenoblois, "*Grenoble possède un réseau associatif très dense, facilement accessible et souvent bien coordonné avec les services de l'action sociale et les dispositifs d'insertion. Ce réseau réalise un incontestable travail de proximité à l'adresse des personnes en grande précarité. Ce travail s'opère à la fois dans le domaine de l'hébergement, des aides alimentaires, de l'hygiène et de la santé*"¹⁶. Les initiatives associatives locales y sont particulièrement nombreuses, alors même que cette prolifération ne se fait absolument pas au détriment des associations nationales toutes aussi présentes qu'ailleurs. Certaines d'entre elles constituent de véritables innovations, comme le *Fournil*, association autogérée de SDF qui propose des repas quotidiens et des activités de réinsertion ; mais toutes se caractérisent par leur **très fort degré de professionnalisation**. Nombre de bénévoles, et notamment ceux impliqués dans l'accueil de jour, suivent ainsi des formations, bénéficient, dans plusieurs structures, d'une supervision psychologique régulière (analyse des pratiques) et travaillent en relation étroite avec des professionnels ; phénomène qui traduit bien à lui seul l'ancienneté de la gestion des exclus sur la place grenobloise et l'impact peut-être aussi, à l'origine, de la municipalité Hubert Dubedout.

Les cas d'**Orléans** et de **Lyon** sont sensiblement différents : si, là aussi, le tissu associatif occupe une place centrale, **le facteur reli-**

16 In DDASS de l'Isère, CCAS de Grenoble, Collectif CHRS 38, *Un SAMU social en Isère ? Recherche action sur la mise en place d'un dispositif départemental de veille sociale*, 1999.

gieux s'avère prépondérant pour comprendre sa nature. Dans l'une et l'autre de ces villes, l'Église catholique a, en effet, joué un rôle déterminant dans le jeu politique local jusqu'à une date récente et a particulièrement investi le secteur social. Certes, cela ne signifie en aucun cas que ce facteur ait suffi à créer un réseau parfaitement cohérent et surtout uni ; cependant, dans ce contexte, l'essentiel de l'action associative repose tout de même sur une conviction religieuse et assistancielle. Seuls des courants internes structurent alors l'ensemble, sans, là non plus, que cela se fasse à l'exclusion des organisations nationales ou laïques. Dans l'agglomération lyonnaise¹⁷, par exemple, trois associations phares ont émergé : *Notre-Dame-des-Sans-Abris*, créée au début des années 1950, qui gère principalement aujourd'hui un foyer d'hommes, un CHRS pour jeunes et intervient au niveau du dispositif de veille sociale ; *Habitat et Humanisme*, créée en 1985, et le *Secours Catholique* qui est à l'origine de structures d'hébergement et d'accueil de jour.

- Au départ très modeste, l'initiative d'un groupe de bénévoles a consisté à ouvrir, dans un vieux café, un lieu d'hébergement pour quelques clochards du quartier de la Guillotière (VII^{ème} arrondissement). Rapidement cette initiative laisse place à la construction d'un foyer qui s'achève en 1953 grâce, notamment, à l'aide de l'armée et d'industriels catholiques lyonnais. Ce foyer va véritablement structurer l'association *Notre-Dame-des-Sans-Abris*, et devenir la figure de proue de son activité, malgré l'élargissement de ses missions aux familles, via notamment la gestion d'une cité de transit. Comme le précise son actuel directeur, "au début, il n'y a pas de salariés, que des bénévoles". L'association ne recourt à aucune subvention mais fonctionne à l'aide de dons et d'un soutien de l'Église. Ces aspects de son fonctionnement vont fortement et durablement la caractériser. À la mort de son fondateur en 1974, l'association qui a considérablement élargi ses missions se trouve en difficulté financière, ce qui l'oblige à se restructurer et à recourir à des subventions.
- *Habitat et humanisme* a été créée par un entrepreneur immobilier lyonnais devenu prêtre, le père Devert. Si l'association est bien implantée à Lyon, elle gère au plan national (34 associations locales réparties en France) un important parc de logements avec ses 80 salariés, ses 800 bénévoles et ses six agences immobilières à vocation sociale. À l'origine, l'association n'intervient que dans le domaine du logement dit d'insertion, avec comme leitmotiv la mixité sociale et un habitat pour tous. Pour autant, elle a développé sur Lyon des initiatives dans le domaine de l'urgence et ainsi donné naissance en 1993 à *Train de nuit*, structure d'hébergement d'hiver en algécos co-gérée avec le *Secours Catholique*, et qui a été intégrée dans le dispositif de veille sociale renforcée ; au *Bistrot des Amis*, qui développe une activité d'accueil de jour ; et à *Péniche Accueil* en 1991 qui accueille jusqu'à 100 passagers par jour.

17 Voir Alliod Marius, *Un fondateur d'action sociale Antoine Chevrier*, Paris, Bayard, 1992. Ou *Cent ans de catholicisme social à Lyon et dans sa région*. Lyon, Institut d'histoire du christianisme, Centre André Latreille, 1991.

- Le *Secours Catholique* est implanté à Lyon via une section locale de l'association nationale. Les activités de cette antenne qui fonctionne avec 32 équipes locales sont conformes à la politique de l'association et s'inscrivent dans une perspective caritative "pour créer des dynamiques de solidarité". L'association est un important vivier de bénévoles que l'on retrouve dans différentes structures dédiées à l'accueil des SDF. C'est le cas notamment au *Relais SOS*, CHRS spécialisé dans l'accueil de jour et gestionnaire de CAVA, qui a été créé en 1986, dans l'*OREE/AJD*, CHRS et structure d'hébergement d'urgence impliqué dans le dispositif de veille sociale spécialisée dans l'accueil des 18-25 ans, et dans la *Rencontre*, association gérant un accueil de jour.

De même, à Orléans, trois structures jouent un rôle comparable : le *Relais Orléanais*, le *Secours Catholique*, tous deux consacrés à l'accueil de jour, et *Passerelle Santé*, apparue en 1990 et vouées à l'accès aux soins des plus démunis.

- Le *Relais Orléanais* présente trois secteurs d'activités principaux. Le premier, le plus ancien est le restaurant social de la ville d'Orléans, fondé en 1984 et qui délivre petits déjeuners et déjeuners contre une participation aux repas facturée aux usagers en fonction de leurs revenus. Le second secteur correspond à l'accueil de jour : mis en place en 1995, il a pour vocation d'apporter une aide aux personnes en grande difficulté, le plus souvent sans domicile fixe, en proposant des domiciliaisons, le suivi de dossiers RMI, la possibilité de se laver et de se changer, de lessiver le linge et de le repasser, de se faire couper les cheveux, de recevoir les soins d'un médecin, selon des plages horaires définies de manière hebdomadaire. Enfin, un troisième secteur d'activité de création très récente (2001) est tourné vers les "chantiers d'insertion". Quel que soit le secteur d'action envisagé, on ne se situe à aucun moment dans une perspective contractuelle de l'aide et l'équipe qui anime l'association compte davantage de bénévoles que de salariés. En déficit depuis plusieurs années, l'association reçoit l'essentiel de ses subventions du conseil Général dans le cadre du suivi RMI, de la ville d'Orléans, de la DDASS et de la DRASS.
- Implanté à Orléans dès 1946, le *Secours Catholique* s'est imposé rapidement comme la première association caritative sur la ville, au moins en terme de donateurs et de bénévoles. Aujourd'hui encore, le *Secours catholique* affiche plus de 600 bénévoles, 4 500 donateurs, et se targue de pouvoir tripler ces chiffres. Destiné à tous les publics et développant des activités orientées vers des publics autres que les SDF, il a ouvert 2 centres d'accueil différenciés pour les personnes isolées d'une part, et les familles d'autre part. Ces centres ouvrent leurs

portes entre 9 h 30 et 11 h 30 et offrent à chacun un petit déjeuner, un vestiaire, des douches, et la possibilité de s'entretenir avec un bénévole (pour un simple échange ou pour une aide administrative par exemple). Des sandwiches et "colis week-end" sont également proposés. Ponctuellement, des après-midi sont organisés pour les SDF autour de jeux de société en hiver, de tournois de pétanque en été ; quelques voyages sont enfin mis en place, dans le seul but déclaré de "créer du lien social". L'hébergement d'urgence, lui, ne fait pas partie des actions menées, au sens où il est présenté comme étant de la seule responsabilité de l'État. Si la "charité" reste revendiquée comme la valeur centrale de l'association, une participation des bénéficiaires selon leurs ressources peut être éventuellement demandée au titre de sa valeur "pédagogique". Bien sûr, ceci ne constitue en aucune façon une "ressource" pour le *Secours Catholique* qui possède quelques fonds propres récoltés à travers des manifestations annuelles, mais qui est essentiellement financé par des dons privés, ce qui d'ailleurs est ressenti par sa direction comme un gage d'indépendance.

- Née en quelque sorte d'une scission de l'équipe qui avait fondé le *Relais Orléanais*, sous l'impulsion de Sœur Marie-Annick Divet, et avec le soutien de la DDASS du Loiret, *Passerelle Santé* apparaît en 1990 et adhère à l'association nationale *Réseau*, consacrée à l'accès aux soins des plus démunis. Elle regroupe des professionnels de la santé, 12 médecins et 6 infirmières, qui à tour de rôle et bénévolement, assurent des permanences. Bénéficiant du concours de *Pharmaciens Sans Frontières*, l'association s'assure également la présence d'un pharmacien lors de chaque permanence et se procure les médicaments nécessaires à son activité par le biais de *Cyclamed*. Ainsi, elle propose systématiquement les services d'un médecin, d'un pharmacien et d'une infirmière. Ce sont vingt à quarante personnes qui sont accueillies chaque mois, avec une augmentation notable de l'activité au cours des années 2001-2002, les patients pouvant être envoyés sur place sur recommandations du CCAS, de la CPAM, du Samu social, ou de l'hôpital. En outre, s'inspirant de la grille de *Médecins Sans Frontières*, elle réalise pour chaque patient une fiche descriptive, dans laquelle ne figure pas d'ailleurs la dénomination de "SDF", mais celles de "Précaire" ou "d'Errance", cette seconde catégorie représentant la majeure partie de l'activité.

Dans ces deux exemples, l'influence de ces structures confessionnelles tient donc non seulement aux activités et aux missions qui sont directement les leurs, mais aussi à "l'essaimage" associatif qu'elles ont entraîné dans le domaine de l'hébergement et de l'accueil des personnes sans domicile fixe. Elle tient également au nombre de personnes qui soutiennent bénévolement leurs activités. Ces dernières sont particulièrement valorisées dans le cadre du réseau confessionnel à travers les images du don de soi, de la gratuité, de la solidarité, et elles partagent

des références et des valeurs communes, valeurs qui conditionnent à la fois la nature de l'aide et les possibilités laissées au pouvoir politique local.

Ainsi, à travers l'observation du seul réseau associatif, on peut aisément prendre la mesure de **l'importance des contextes locaux dans le cadre d'une politique publique qui reste dépendante de facteurs qui échappent à toute logique nationale**, la mise sur l'agenda politique de la question SDF, l'adoption de nouveaux textes réglementaires, n'ayant que partiellement modifié une réalité disparate.

POUR UNE TENTATIVE DE TYPOLOGIE DES ACTEURS

Au-delà de ces diversités régionales, tenter une catégorisation des intervenants et de leurs activités permet, cependant, de dégager quelques lignes forces et de s'interroger dès le premier abord sur l'existence d'une véritable politique publique. Dans cette perspective et étant donné le caractère central du tissu associatif, on pourrait mobiliser efficacement ici **la typologie construite par Julien Damon** dans son rapport pour le PUCA *La mise sur agenda de la question "SDF"*. On retrouve bien, en effet, sur le terrain une première catégorie d'associations, implantées sur la place depuis plusieurs décennies : certaines revendiquent fortement leur autonomie par rapport aux pouvoirs publics et d'autres se caractérisent par leur spécialisation dans le domaine de l'hébergement, en l'occurrence il s'agit des associations qui gèrent la majorité des résidences sociales et des CHRS locaux. Par ailleurs, une seconde catégorie regroupe bien des associations plus récentes, créées dans le courant des années 80, en réponse, au moins théoriquement, à l'apparition de nouveaux phénomènes de pauvreté. Ces associations revendiquent, elles aussi, leur indépendance face aux partenaires institutionnels et elles voient dans leur financement privé et la présence de leurs bénévoles autant de garanties de liberté d'action, voire d'impertinence. C'est le cas notamment pour des associations comme les *Restos du Cœur*, qui ont développé des activités variées et qui voient parfois l'obligation qui leur est faite de recourir à des encadrants qualifiés, rémunérés par l'État, pour les *Jardins du Cœur* ou les *Toits du Cœur* notamment, comme une intrusion déplacée dans leurs affaires ; mais c'est également le cas du *Secours Catholique* qui, lui, se targue de ne fonctionner qu'avec l'investissement de donateurs privés et de bénévoles. À ce type de structures s'ajoute également l'association *Droit au Logement*, qui ne gère pas de service, mais qui tend à développer à travers ses bénévoles une action militante, propre à interpeller et à susciter la mobilisation des pouvoirs publics. Enfin, une dernière catégorie d'associations regroupe celles de création plus récente encore et entièrement dépendantes des fonds publics qui assurent leur pérennité.

Cependant, pour tenter de rendre compte de l'imbrication croissante existant entre les différents acteurs qui interviennent dans ce

domaine, acteurs associatifs bien sûr, mais aussi institutionnels et politiques, on peut adopter une typologie un peu différente. **Nous avons donc choisi de privilégier, non pas la nature des structures considérées, mais leur logique d'intervention, de façon à faire apparaître un autre modèle de fragmentation.**

Les associations militantes et caritatives

Dès lors, lorsque l'on se base sur le rapport à l'action, il devient possible de distinguer tout d'abord **les organisations qui se veulent clairement militantes et qui, à défaut de proposer parfois une aide matérielle quelconque, se veulent les porte-paroles des plus démunis.** Dans deux des villes étudiées, il s'avère, en effet, que ce type d'associations est présent, et notamment le *DAL*. Dans l'agglomération orléanaise, par exemple, *Droit au Logement*, fondé en 1995, se présente comme l'unique *DAL* en France qui s'est ouvert spécifiquement autour de la problématique "SDF" et qui, aujourd'hui encore, fait une place importante à cette population, à côté de celle réservée aux familles les plus démunies. Il est à noter que ses militants revendiquent tous ou presque, avec force, le fait d'avoir connu eux-mêmes des problèmes de logement, d'être donc sensibilisés à cette question. Par ailleurs, la taille modeste du *DAL* par rapport aux autres associations existantes est relativement compensée par une très forte mobilisation autour des actions entreprises¹⁸ : force est de constater que la fréquence d'apparition du *DAL* dans les entretiens effectués, notamment auprès des instances politiques de la ville, semble accréditer l'idée d'un réel pouvoir de pression. Se définissant avant tout comme une association militante et apolitique, le *DAL* se veut donc une force de dénonciation et cette attitude lui vaut d'ailleurs des relations difficiles avec la plupart des acteurs locaux : celles entretenues avec la mairie d'Orléans d'une part et la préfecture d'autre part s'avèrent particulièrement houleuses. Celles qui le lient avec les associations gestionnaires semblent être tout aussi tendues ; seules les associations caritatives paraissent échapper à un désaccord ferme. À Lyon, malgré une tentative d'implantation locale, le *DAL* ne s'est pas maintenu sur la durée ; mais une initiative locale portée par *Demeurant Partout* tend à occuper aujourd'hui cet espace de revendication. Créée en 2001 à partir de la problématique des demandeurs d'asile, notamment territoriaux, cette structure est constituée "de travailleurs sociaux et d'institutionnels qui en avaient marre de ne pouvoir agir comme ils le voulaient" et qui veulent "servir un peu de passerelle entre les pouvoirs publics et les gens en situation d'exclusion" (animatrice, FONDA). On rejoint ici pleinement les caracté-

18 Actions qui sont essentiellement de deux ordres : les unes, collectives, consistent tout d'abord à organiser des manifestations propres à attirer l'attention des pouvoirs publics, manifestations qui prennent le plus souvent l'aspect d'occupations, de la mairie ou de la préfecture, voire de locaux en voie de démolition. L'association s'assure alors de la présence des médias pour exercer au mieux sa pression. Par ailleurs, elle assure également des démarches plus individualisées par le biais de deux permanences par semaine, au cours desquelles sont reçues les personnes en difficulté, et par des visites aux lieux de rencontre des SDF sur la ville d'Orléans, c'est-à-dire essentiellement la gare SNCF et le Relais Orléanais.

tères définis par Julien Damon¹⁹ selon lesquels certains groupes ont réussi à “faire accéder à l’agenda politique leur formulation du problème SDF caractérisée par la problématique du logement, en priorité sur d’autres formulations (problème d’inadaptation individuelle, problème de revenu, problème de sécurité)”²⁰. Toutefois, il est à noter également qu’une forte capacité de contestation n’est pas uniquement le fait d’associations qui se définissent elles-mêmes comme presque exclusivement militantes, mais également une volonté proclamée de structures qui, en raison de leur ancienneté, de leurs activités ou des relais dont elles disposent, se veulent militantes en plus d’être “agissantes” ou “porteuses d’expertise”. C’est le cas notamment d’associations aussi variées que les *Restos du Cœur*, le *Secours Populaire* et le *Secours Catholique* (la liste n’est pas exhaustive), associations caritatives qui constituent tout de même une seconde catégorie à part entière d’acteurs.

Elles se singularisent, en effet, par rapport aux précédentes, par leur **volonté d’agir de façon plus traditionnelle en quelque sorte** en direction des personnes sans domicile fixe. Au regard des trois villes sélectionnées, elles semblent également être caractérisées par leur **investissement dans le sous secteur de l’accueil de jour et les différentes prestations qui y sont associées** : alimentaire, sanitaire, hygiénique et vestimentaire. **On est d’ailleurs confronté, à travers ce trait, à un mode capital de légitimation de l’acteur et de sa nature, qui repose, entièrement ou presque, sur l’action. Action qui devient tout à la fois facteur identifiant et justification.** L’accueil de jour regroupe donc tout d’abord des antennes d’associations nationales. C’est le cas de *Médecins du Monde* qui proposent, à Grenoble, des permanences de soins médicaux et infirmiers, et d’assistance sociale. C’est le cas également de la *Croix Rouge Française* à Lyon qui apporte une aide alimentaire. C’est le cas enfin du *Secours Populaire* orléanais qui reste fidèle aux priorités définies nationalement mais tente également de diversifier ses activités en offrant informations, domiciliations et vacances.

On repère également dans ce domaine particulier de l’aide sociale des structures spécifiques à chaque localité. À titre d’exemples là aussi, on pourrait citer *Accueil SDF*²¹ ou *Point d’Eau*²² à Grenoble, le *Bistrot des Amis* de Lyon et le *Relais orléanais*. C’est à

19 Pour plus de détails, voir notamment Damon Julien, “Les SDF, stars médiatiques?”, *Le Banquet*, n° 5, 1994, pp. 117-137. Damon Julien, “Les mobilisations et protestations collectives en faveur des SDF : quelques jalons dans l’histoire récente”, *Revue Française des Affaires sociales*, n° 2, 2002, pp. 9-22.

20 *Ibidem*. Le DAL d’Orléans, pour poursuivre cet exemple, a choisi par exemple de participer aux discussions qui présideront au Grand Projet de Ville (GPV) de l’agglomération, insistant sur la nécessité de créer des résidences sociales ou d’augmenter considérablement le nombre de logements très sociaux.

21 Association grenobloise relativement ancienne, très investie dans les coordinations existantes, et qui propose accueil de jour, repas, et vestiaires aux populations SDF du centre-ville.

22 Association appartenant au réseau des boutiques de solidarité de la fondation Abbé Pierre : fondée à l’initiative de représentants du monde associatif et institutionnel grenoblois, elle emploie plusieurs travailleurs sociaux et propose autour de prestations d’hygiène un lieu de repos, d’écoute et éventuellement d’orientation vers l’aide sociale.

la fois le degré de professionnalisation, les moyens mis en œuvre et le niveau de coordination avec les autres acteurs présents qui permettent alors de différencier les situations grenobloise, lyonnaise et orléanaise. Il apparaît, en effet, que la césure repérable entre **accueil de jour**, géré principalement par des associations caritatives qui puisent fortement dans leurs propres ressources humaines et financières, et **hébergement**, plus institutionnalisé et plus professionnalisé est plus opérationnelle dans les deux dernières agglomérations que dans la première du fait d'une coopération moindre entre associatifs et institutionnels. Dans tous les cas, cependant, on peut affirmer que **l'on a assisté peu à peu à une institutionnalisation de ce monde associatif et caritatif, qui est, en effet, impliqué dans tous les domaines couverts par l'action publique en direction des SDF et qui est devenu un rouage indispensable de "l'urgence sociale"**. Ainsi, la mise en place continue de structures nouvelles et complémentaires, le renforcement des moyens financiers et humains mobilisés par le secteur caritatif, l'importance même de ce secteur pour la survie de l'aide aux exclus entraînent **l'apparition d'un système au plein sens du terme, dans la mesure où se créent des interdépendances et des interactions**, sans que l'on puisse pour autant présager *a priori* de l'existence d'une concertation avancée ou d'une collaboration au sens strict du terme entre acteurs associatifs, ou entre associatifs et institutionnels.

Des organisations "gestionnaires" multiples

Là où la coopération et la coordination paraissent au premier regard plus avancées, à l'inverse, c'est dans le cadre d'une **troisième catégorie d'organisations** que l'on pourrait qualifier de "bras de l'État" dans la mesure où elles **constituent réellement des corps gestionnaires pour les acteurs publics**. Ce type d'associations se trouve majoritairement représenté, cette fois-ci, dans le sous secteur de l'hébergement et évoque immédiatement à l'esprit les Centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Les CHRS ont été conçus comme l'ultime recours pour les personnes qui se trouvent, pour des raisons diverses, momentanément privées de tous leurs droits. Le but affiché est alors de les aider à rejoindre une certaine "normalité" sociale et les modes de vie en principe accessibles à tous les citoyens français. Or, si c'est le pré-fet qui détermine le bien-fondé de l'admission de tel ou tel individu dans un CHRS et donne éventuellement son accord pour une reconduite du séjour, ce sont le plus souvent des associations gestionnaires qui administrent la structure elle-même.

En fait, **dans ce domaine, des associations d'origine catholique ou protestante côtoient des associations d'origine professionnelle ou syndicale et leur liberté associative doit être conciliée avec les missions définies par les services publics**. Dès lors, la composition des conseils d'administration, qui peuvent rassembler des élus, des membres de diverses administrations et bénévoles, à des degrés respectifs variés, est décisive et induit une certaine coordination, plus ou moins souhaitée, plus ou moins subie, entre secteur public et secteur privé. De

Pour mémoire, on rappellera que le statut juridique des CHRS a été fixé précisément par la loi du 30 juin 1975 : "En fonction de l'organisme gestionnaire, ces établissements sont soit publics, autonomes ou non autonomes, soit privés. Il a été recensé 772 établissements considérés comme CHRS : 714 sont des établissements privés, soit plus de 92 % des établissements, 58 sont des établissements publics. Comme on peut le constater, malgré la création récente de quelques CHRS rattachés à des CCAS dans certaines régions, ces structures relèvent encore très largement du secteur privé. [...] La meilleure définition est donnée par le décret n° 72-990 du 23 octobre 1972 pris pour l'application de la loi du 24 décembre 1971. Doit être considéré, au sens de ce décret, comme établissement social toute installation aménagée par une personne physique ou par une personne morale de droit privé pour héberger ou accueillir "collectivement, de façon habituelle, des mineurs ou adultes handicapés, des personnes âgées, des indigents valides et des personnes accueillies en vue de leur réinsertion sociale sans les insérer dans une famille". [...] Cependant, les centres d'hébergement et de réadaptation sociale se définissent avant tout par leur public" Lhuillier Jean-Marc, "Le statut juridique des centres d'hébergement et de réadaptation sociale" dans Alfandari Elie, Maurel Elisabeth, *Hébergement et réadaptation sociale*, op. cit., pp. 94-95.

Voir aussi Lallemand Dominique, *Guide des CHRS. Références et évolutions*, Paris, Éd. ASH, 2000.

La création du label CHRS en 1974 constitue une étape, sinon charnière, du moins centrale dans la gestion de la problématique SDF, que ce soit au niveau de l'approche du public ou de la structuration de l'intervention.

Pour plus de détails et un exemple autre que ceux qui ont alimenté ce rapport, voir : Gremion Catherine, Lipiansky Sandrine, *Héberger. L'accueil des sans abri dans un département d'Île-de-France. L'exemple de la Seine-Saint-Denis*, ministère de l'Équipement, des transports et du logement, Coll. "Recherches", n° 107, 1999, 156 p.

même, selon les départements, la volonté de chaque établissement ou au contraire sa réticence à passer des conventions avec tel ou tel partenaire, la participation ou à l'inverse l'absence des responsables des CHRS dans les comités de pilotage chargés de définir priorités et modalités de l'action, conditionnent des niveaux de coopération plus ou moins élevés, mais dans tous les cas, plus importants que dans le cas des associations caritatives ou militantes.

De plus, la circulaire DASS n° 95/42 du 22 février 1995 et la décentralisation ont renforcé de fait et d'un point de vue réglementaire le partenariat au niveau local. Reste, cependant, que là aussi des disparités importantes se révèlent à l'étude des trois exemples retenus, de telle sorte que l'on peut affirmer qu'il existe un écart significa-

tif entre les textes, l'esprit de la loi et les pratiques, et que **chaque place présente des particularités** nées, encore une fois, de l'histoire contextuelle. Ainsi, on remarque que dans l'agglomération orléanaise, une association nommée *l'Étape* est en situation de quasi monopole en matière d'hébergement d'urgence. Elle gère les trois CHRS de la ville²³, la Permanence d'Accueil, créée en 1987, qui est ouverte à tous publics et dont la mission est d'accueillir, d'écouter, d'orienter et d'héberger en urgence pour de courtes durées les personnes qui la sollicitent²⁴, et enfin, un "service d'accompagnement social". Ce dernier complète le dispositif géré par l'association²⁵ et a officiellement pour mission de faciliter l'accès au logement ou le maintien dans les lieux de ménages confrontés à des difficultés de tout ordre, d'assurer la gestion et la médiation locative et de rechercher des logements adaptés²⁶. Ce sont ainsi 56 personnes qui participent au fonctionnement de *l'Étape* dont 33 travailleurs sociaux. Les objectifs déclarés par l'association sont de favoriser la diversification des réponses en matière d'accueil et d'hébergement d'urgence sur l'agglomération orléanaise, de développer des partenariats avec les acteurs institutionnels et associatifs et d'accélérer la sortie des dispositifs vers un logement autonome.

Au-delà de ces buts généraux, l'accent est mis sur l'élaboration d'un cursus négocié, accepté et contractualisé avec chaque personne accueillie. Une contribution financière est d'ailleurs demandée en cours de séjour à chaque hébergé, dans le cadre d'une conception "responsabilisatrice" de l'aide. Les autres associations gestionnaires de l'aide sociale aux SDF dans cette localité, c'est-à-dire pour l'essentiel l'*Association pour l'hébergement d'urgence* (AHU), le *Comité local pour le Logement autonome des Jeunes* (CLAJ) et *La Halte*, proposent une somme d'aides qui ne peut rivaliser avec les services offerts par *L'Étape* qui est donc l'acteur à la fois le plus ancien et le plus incontournable.

23 Soit la résidence de l'Écu Saint Laurent, créée en 1973, ouverte aux hommes isolés, aux couples et familles, qui compte 27 places en 11 appartements regroupés et 12 appartements répartis dans l'agglomération, 8 salariés dont 7 à temps plein ; la résidence Bourgogne, créée en 1980, ouverte aux femmes seules ou avec enfant(s), qui propose 47 places en 8 appartements regroupés et 19 appartements répartis dans l'agglomération, 12 salariés dont 7 à temps plein ; et la résidence Eugène Descamps, créée en 1993, ouverte à tous publics, qui offre 53 places en 37 appartements regroupés et 9 appartements répartis dans l'agglomération, 14 salariés dont 11 à temps plein.

24 Pour ce faire, des nuitées d'hôtel sont proposées (80 par jour en moyenne pour l'année 2001) ; 20 appartements regroupés en deux résidences sociales créées en 1997 et 22 appartements répartis dans l'agglomération font aussi partie des moyens mis en œuvre, ainsi que 12 salariés dont 7 à temps plein.

25 Créé en 1996, il accueille le public sortant de CHRS ou adressé par des partenaires et le public bénéficiant de mesures d'accompagnement social accordées dans le cadre d'une convention passée avec le Fond de Solidarité Logement, financé conjointement par l'État et le Conseil Général.

26 Les moyens mis en œuvre sont constitués de 220 mesures d'accompagnement, parmi lesquelles 50 accès au logement par la sous-location, d'un accompagnement de proximité, de visites au domicile et de coordination avec les partenaires. Ce service mobilise 6 salariés dont 4 à temps plein.

• Créée en 1991, Association pour l'Hébergement d'Urgence (AHU) est née d'une volonté de l'Office municipal de HLM d'Orléans et de la ville d'Orléans de disposer d'un parc de logements d'urgence, à vocation temporaire, sortes de tremplin vers un logement autonome proposé par l'office HLM. Forte de trente logements au départ, l'AHU s'est peu à peu renforcée en s'ouvrant tout d'abord à l'ensemble des bailleurs de l'agglomération orléanaise et non plus aux seuls bailleurs publics, et en s'inscrivant ensuite dans le cadre législatif du Fond Solidarité Logement. Elle offre ainsi aujourd'hui une vingtaine de logements ALT et un peu plus de 60 appartements en sous-location. Son conseil d'administration regroupe les représentants des communes qui financent l'association (Orléans, Saint-Jean-de-la-Ruelle, Saint-Jean-de-Braye, Olivet) et des représentants des principaux bailleurs sociaux (OPAC, OPHLM, Batir Centre). Dix personnes animent actuellement la structure, dont 6 travailleurs sociaux. Celle-ci était destinée à l'origine à accueillir essentiellement des familles constituées. Elle a, dans un premier temps, vu son public compter de plus en plus de femmes isolées avec enfant(s), et s'est ouverte, dans un second temps, à tous publics. En 2001, ce sont quelques 363 nouveaux ménages qui se sont adressés à l'AHU contre 199 en 1997 par exemple. Face à l'augmentation de la demande, l'association revendique un choix du "qualitatif" plutôt que du "quantitatif", ce qui explique la taille relativement stable de la structure. Elle propose en fait un accompagnement social lié au logement afin de favoriser l'accès ou le maintien dans un logement des personnes en difficulté. Cet accompagnement implique une démarche contractuelle, qui suppose donc la signature d'un contrat entre le travailleur social et le ménage bénéficiaire d'une mesure d'aide. Cet engagement comprend trois aspects principaux : l'aspect financier qui est donc synonyme d'apurement des dettes et de bonne gestion budgétaire, l'entretien du logement et le respect du contrat de bail, l'intégration et la volonté d'insertion. Au terme d'une durée de six mois, et sur la base du bilan établi par l'association, l'accompagnement peut être reconduit dans le but de préparer à l'accès au logement autonome qui reste la finalité première. Dans ce cadre d'action, l'AHU se voit financer essentiellement par le Fond Solidarité Logement, par les communes adhérentes à l'association, par la DDE du Loiret et la CAF Mais, outre le fait qu'une démarche de conventionnement direct a vu le jour en 2002 entre l'AHU et la DDASS, l'association a développé des relations partenariales qui dépassent le cadre de ses financeurs. Elle a ainsi établi des contacts avec l'ensemble des services sociaux du département, contacts essentiellement techniques, visant à l'échange d'informations. Elle oriente aussi vers l'Étape, ou

plutôt vers les GHRs et les résidences sociales gérés par celle-ci, les publics considérés comme "trop fragilisés".

- Créé en 1990, mais opérationnel en 1991, le *CLLAJ*, dispositif interministériel, au carrefour de 3 politiques (l'habitat, la jeunesse et l'insertion sociale), est une association qui se consacre essentiellement, comme son nom l'indique, aux jeunes de moins de 25 ans. Elle se présente comme un lieu d'accueil, d'information et de soutien social susceptible de proposer une gamme de logements dans l'agglomération d'Orléans et dans le reste du département. Conçue initialement comme un observatoire des demandes en instance et un instrument de réponse, elle a mis en place une sorte de maillage sur le département pour créer des points d'accueil, dont l'un des plus importants se situe au centre ville d'Orléans. Elle a vu également son public évoluer : d'une demande identifiée à l'origine comme émanant de jeunes hébergés en foyer de jeunes travailleurs, relativement bien insérés, elle est passée à des sollicitations émises à 50 % par des jeunes en formation mission locale, sur des contrats de formation courts, aux passés chaotiques, ayant très peu d'expérience de logement autonome, et âgés plutôt de 18 ans, voire de 16 ans, que de 20-22 ans. Face à cette évolution, le *CLLAJ* a été intégré au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées de 1992 et ces principaux financeurs sont actuellement le Fond de Solidarité Logement, les communes adhérentes, du Contrat de Ville, du FAS, du Fond d'aide aux Jeunes, et la CAF par le biais d'une mise à disposition de personnel. Ce dernier représente aujourd'hui neuf équivalents temps plein alors que la directrice gèrait, seule, l'association à sa création. Sur la base d'un budget légèrement supérieur à 2 millions de francs, l'activité se décline sur trois axes majeurs : l'accueil, tout d'abord, qui consiste à proposer une information et une orientation aux demandeurs de plus en plus nombreux (1 926 en 1995 contre 2 246 en 2001) ainsi qu'à les orienter vers l'espace Info Logement qui regroupe la documentation relative à l'accès au logement. Intervient ensuite l'analyse des demandes de logements et l'offre éventuelle de solutions différenciées selon le public concerné. L'idée maîtresse pour les jeunes en voie d'insertion, disposant d'un minimum de ressources, est la "Bourse du Logement". Le *CLLAJ* permet en effet la mise en relation des jeunes avec l'ensemble des organismes qui, dans le département, permettent de satisfaire une demande d'hébergement temporaire et il propose également quelques 270 appartements issus du parc privé. Pour des situations plus précaires sont proposés des appartements du parc HLM gérés en sous-location, sorte d'étape transitoire vers un logement autonome : au nombre de 28 en 2001, ces appartements ont pu bénéficier à 43 ménages et s'inscrivent dans le cadre d'un accompagnement de 6 à 18 mois. Enfin, dans les cas les plus difficiles, le *CLLAJ* dispose de 3 studios ALT, destinés à l'urgence. La réalisation de cette mission passe par une collaboration de type tech-

nique entre l'association et la DDASS à travers le Fond d'Aide aux Jeunes, et le CCAS. Il est à noter également que le CLLAJ est une association présente dans d'autres agglomérations que celle d'Orléans et notamment dans l'agglomération lyonnaise.

- Née du regroupement de onze associations et conçue au départ, en 2000, comme une structure d'hébergement d'urgence, portant alors le nom de "Halte de nuit", l'association s'est donnée un nouveau nom fin 2001, *La Halte*, en même temps que de nouveaux objectifs. Choissant de se consacrer aux personnes les plus "marginalisées" qui témoigneraient selon elle de l'échec des dispositifs déjà mis en place, elle s'inscrit dans une philosophie de l'action qui se veut novatrice, à la marge du militantisme, et qui rejette toute conception contractuelle de l'aide. Elle accueille donc majoritairement des hommes isolés âgés de 35 à 50 ans, et rejette son ancienne activité qui consistait à les accueillir pour 2 à 3 nuits pour privilégier une approche s'inscrivant dans le "temps long", c'est-à-dire des périodes allant de 10 à 12 mois, et permettant un suivi des parcours. Sept personnes sont actuellement hébergées et le principe consiste à leur laisser le temps de "se reconstruire", à leur offrir un "lieu de vie", à les guider dans leurs démarches administratives, et à les amener à une réinsertion progressive par le travail, sans jamais adopter une attitude "dirigiste". De plus, l'association est promise dans un avenir proche à augmenter sa capacité d'accueil de 7 à 14 personnes, en gardant son esprit "pension de famille". Dans cette perspective, l'accès au logement autonome reste un objectif, mais à très long terme, qui d'ailleurs ne peut être synonyme d'un abandon du suivi. Le principal partenaire de *La Halte* est l'État, par l'intermédiaire de la DDASS qui finance son budget à 80 %, les 20 % restants étant liés au suivi RMI sont versés par le Conseil Général.

En réalité, beaucoup plus limités en taille et en moyens, il semble bien que le CLLAJ, l'AHU, et *La Halte* n'aient pu voir le jour que par ce qu'elles représentaient une tentative de certains acteurs locaux pour créer une solution alternative à l'Étape et par ce qu'elles ont affiché dès le départ un ciblage très précis du public concerné par leurs actions. La première offre ainsi aux jeunes de moins de vingt cinq ans, outre un service d'accueil et d'information, trois studios seulement. La seconde, privilégiant les familles, et outre un service d'accueil comparable, offre une vingtaine d'appartements ALT et une soixantaine d'appartements en sous-location. Ne fonctionnant pas, même lorsque leur nom paraît l'impliquer, selon la logique de l'urgence au sens strict, elles viennent donc en quelque sorte compléter le dispositif proposé par l'Étape, davantage qu'elles ne le concurrencent, et bénéficient également d'une image moins contestée. Disposant de financements étatiques, départementaux et municipaux, elles semblent, en effet, être parvenues à s'imposer dans le paysage orléanais et à trouver leur légitimité. L'Étape, elle, de par les moyens qu'elle met en œuvre et son quasi-monopole, est donc quasiment omniprésente,

du moins dans les discours recueillis auprès des acteurs, et omnipotente en matière d'hébergement et de logement temporaire.

Dès lors, cette position singulière, héritée des années 1970, crée un déséquilibre qui alimente concurrence et conflits : tensions tout d'abord avec les autres associations gestionnaires ou caritatives. Celles-ci adoptent souvent une attitude critique face à l'*Étape*, ce d'autant plus qu'elles ne partagent pas nécessairement ces grilles de lecture, ni ces philosophies d'action et qu'elles ne parviennent pas à faire adopter les leurs étant donné son poids "matériel". Tensions, également, avec les acteurs institutionnels qui, en dépit du fait, qu'ils financent l'association, se trouvent dans une relation de relative dépendance vis-à-vis d'elle, et ne réussissent parfois pas davantage que les autres associations à véritablement infléchir ses choix. En somme, il est possible d'avancer que le processus d'institutionnalisation qui a marqué l'*Étape* a généré des positionnements que l'on pourrait presque qualifier de hiérarchiques et qui freinent le développement d'un dialogue ouvert.

La situation lyonnaise est sensiblement différente, même si le label CHRS y est également structurant. Certaines structures n'affichent pas, en effet, clairement leur "identité" CHRS tandis que d'autres tirent directement leur légitimité de ce statut. On n'y est donc pas confronté à un monopole ; les acteurs présents sont plus diversifiés et "l'équilibre des forces" se construit de manière différente. Ainsi, l'association *Régis* a une position un peu atypique dans le paysage associatif lyonnais : impliquée dans la gestion de l'urgence, co-animatrice de la Veille sociale avec *Notre-Dame-des-Sans-Abris* et *Entretemps*, cette structure, par exemple, gère 200 places en CHRS dites "éclatées", ce qui lui confère un rôle de premier plan. Pourtant, il semble que *Régis* soit un peu en marge du système d'acteurs, aux dires des personnes interrogés.

Dans son cas, il semble que le seul label CHRS suffise à lui forger une légitimité et une place dans les dispositifs. Dans la lignée de cette fonction labellisante, la présence locale d'une représentation régionale des associations de réinsertion sociale (FNARS) depuis 1985 a pour fonction d'offrir un front uni des CHRS. Fonctionnant sur la base du bénévolat jusqu'en 1990, la structure s'est professionnalisée avec pour mission d'animer le réseau, d'interpeller, de former les intervenants associatifs et d'accompagner les projets.

La FNARS Rhône-Alpes fédère ainsi 33 associations porteuses de CHRS de tailles variables, et malgré les limites de son action, elle constitue un interlocuteur incontournable, sinon un référent, pour les pouvoirs publics locaux. En parallèle à ce réseau formel, d'autres collaborations se nouent autour de la *FAPIL*²⁷, portée principalement par une association lyonnaise, l'*ALPIL*²⁸ et la *FONDA Rhône-Alpes*²⁹. S'agissant de l'*ALPIL*, qui est née en 1979 avec l'objectif de "promou-

27 Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement, fédération nationale.

28 Action lyonnaise pour l'insertion par le logement.

29 Il s'agit de la branche locale de l'association nationale FONDA, créée en 1981 pour être "un espace d'analyse, de réflexion et d'action entre les acteurs associatifs". La FONDA Rhône-Alpes est la seule association FONDA régionale déclarée.

De manière plus générale, l'un des principaux déclarés de la FNARS est d'assurer la représentation des CHRS auprès des pouvoirs publics, et notamment de l'État. Mais les missions de la FNARS sont beaucoup étendues dans les faits : elles recouvrent la formation, l'échange d'informations y compris à destination des médias et la consultation pour tout ce qui touche à la lutte contre l'exclusion.

*“La FNARS est structurée en associations régionales qui se situent entre les instances nationales et les associations adhérentes de terrain. Les régions sont plus proches de la base, aussi sont-elles des lieux privilégiés d'échange. Beaucoup d'entre elles ont mis en place des commissions régionales sur les thèmes des commissions nationales ou sur d'autres intéressant les membres de la région”. Par ailleurs, “À travers les quelques 400 associations et plus de 500 CHRS fédérés au sein de la FNARS, nous trouvons une multitude de pratiques, de conceptions du travail social, de réponses aux besoins des plus démunis. Cette grande variété est due à des histoires institutionnelles différentes, à des équipes diverses, à des références théoriques divergeantes”. Laruelle Christian, “Le fonctionnement des centres d'hébergement et de réadaptation sociale” dans Alfandari Elie, Maurel Elisabeth, *Hébergement et réadaptation sociale...*, op. cit., pp. 135.*

voir l'accès aux circuits normaux du logement de ceux qui en sont exclus³⁰, son intervention ne se situe pas directement dans le champ de l'urgence même si, depuis le milieu des années 80, les salariés de l'ALPIL tiennent des permanences d'orientation et d'accueil pour les personnes en difficultés ou en absence de logement³¹.

Dans le cas de la FONDA, son intervention s'inscrit au travers de l'animation d'un “collectif logement”, dont la création remonte à la loi Besson et qui fonctionne depuis douze ans comme un espace d'échange et de débat inter-associatif. Ainsi, dans l'agglomération de Lyon, les associations et les fédérations gestionnaires de l'hébergement occupent, comme à Orléans, une place centrale dans le système local d'aide sociale. Elles mobilisent elles-aussi davantage de professionnels du travail social que les associations militantes et caritatives ; elles reçoivent également des volumes de subvention plus élevés que les autres ; mais elles se caractérisent aussi et surtout par une inscription moindre dans une hiérarchie, au sens strict du terme, des intervenants locaux qu'à Orléans, même si la coordination et la coopération ne se font pas sans difficultés, comme on aura l'occasion de le montrer ultérieurement.

30 Article 2 des statuts de l'association.

31 Si ce secteur qui occupe une part non négligeable de l'activité de l'ALPIL, est moins visible que d'autres actions développées par l'association telles que la prévention des expulsions locatives, la mise en place d'observatoires locaux de la demande sociale, la lutte contre le saturnisme, les gens du voyage ou les squats.

À Grenoble, enfin, une troisième situation prévaut : certes, pour des raisons qui tiennent notamment aux coûts de fonctionnement³² – financiers et humains – l'hébergement est là aussi pris en charge par des "associatifs-institutionnels", c'est-à-dire, pour l'essentiel, des CHRS ou structures apparentées. Cependant, on se trouve confronté, dans cette agglomération, à une organisation particulière, qui se distingue très nettement des deux précédentes. Le CCAS de Grenoble occupe, en effet, sans conteste possible, une place prépondérante dans l'urgence sociale, puisqu'il gère deux CHRS et deux structures d'hébergement spécifique. Son investissement direct et ancien auprès des populations sans domicile explique d'ailleurs le rôle central qu'il occupe dans la coordination des actions institutionnelles et associatives, ainsi que la légitimité dont il dispose auprès des acteurs "de terrain". Le *Centre d'accueil municipal*, premier CHRS du CCAS, assure 98 % de l'hébergement d'urgence sur l'agglomération, le *foyer Henri Tarze*, second CHRS, propose un hébergement transitoire et temporaire pour tous publics, tandis que les deux dernières structures (le *Passage*³³ et la *Boussole*³⁴) proposent respectivement un accueil hivernal pour le public errant accompagné d'animaux, et un logement de longue durée pour hommes isolés vieillissant et clochardisés. Bien sûr, d'autres CHRS sont présents, y compris sur la seule ville de Grenoble. Ils offrent de l'hébergement temporaire et transitoire en fonction le plus souvent d'une spécialisation : c'est le cas de l'AREPP³⁵, qui destine prioritairement ses logements à des personnes sortant de prison, ou en danger de délinquance, de l'association Milena, qui s'adresse aux femmes isolées avec enfants, de l'Office Dauphinois des Travailleurs Immigrés (ODTI) dont le foyer Sainte Ursule accueille des hommes isolés majoritairement issus de l'immigration, du CEFRR³⁶ qui se définit comme un centre pour personnes ou familles de nationalité française sans logement et dépourvues de ressources, rapatriées de l'étranger.

Les trois dernières structures ont une approche plus généraliste : l'association l'Étape qui gère plusieurs CHRS sur l'agglomération grenobloise,

32 "Chaque association gestionnaire de CHRS est juridiquement libre et indépendante de mener les actions qu'elle souhaite. Elle décide au sein de son projet d'association de ses principaux objectifs et des moyens qu'elle compte mettre en œuvre pour les atteindre. Ainsi, une association peut gérer un Centre d'hébergement, avec son projet pédagogique, avec en périphérie des services d'insertion par le logement, ou une entreprise d'insertion, etc. L'association doit alors rechercher les financements correspondant à chaque activité". Cependant, "Pour ce qui est des établissements CHRS, ils forment un dispositif de service public financé par des fonds d'État. Cela a pour conséquence d'entraîner un contrôle de l'État sur les centres par l'intermédiaire des DDASS, mais aussi de contraindre les Centres à respecter un certain nombre de prescriptions qui sont normalement mentionnées dans la convention liant l'association et l'État". Laruelle Christian, *Le fonctionnement des centres d'hébergement et de réadaptation sociale dans l'Alfandari Elie, Maurel Elisabeth : Hébergement et réadaptation sociale...*, op. cit., pp. 134-135.

33 Le Passage a pour mission "d'offrir un abri sécurisé et sécurisant à des personnes en situation d'errance sans "exigences d'insertion", et qui ne peuvent accéder aux autres structures d'accueil faute de vouloir ou de pouvoir se plier à leurs règles". In Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de l'Isère : *Le dispositif d'accueil, d'accompagnement et d'hébergement*, octobre 2001, p.47.

34 La Boussole est présentée comme un "lieu de répit valorisant la qualité de la vie et le sens du quotidien". Ibidem.

35 Association régionale pour l'insertion.

36 Comité d'entraide aux français rapatriés.

l'association *Althéa* et sa structure *Oasis 38*, l'association *la Relève* enfin qui s'occupe d'un CHRS du même nom, ainsi que d'un centre accueillant des demandeurs d'asile. L'association *Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence*, intervenant, elle, dans les dispositifs d'aide à l'enfance, s'est vue confier la gestion d'un second centre pour demandeurs d'asile. Outre les CHRS, il est à noter également que trois hôtels sociaux (cinq sur l'agglomération) interviennent également dans le domaine de l'hébergement temporaire et transitoire, soutenus dans certains cas par les foyers de jeunes travailleurs, susceptibles d'offrir quelques places³⁷. Ainsi, le paysage grenoblois de l'hébergement est riche en structures, lesquelles ont pour caractéristiques communes d'être largement institutionnalisées (elles fonctionnent depuis longtemps et disposent de financements étatiques, départementaux et municipaux relativement constants) et fortement professionnalisées (les gestionnaires et intervenants sont issus du travail social et occupent des postes dans ce domaine depuis de longues années).

Mais, comme nous le verrons plus en détails dans la troisième partie de ce rapport, **ce qui distingue le mieux le cas grenoblois des cas lyonnais et orléanais, ce sont les formes et les degrés de coordination** : sur le terrain grenoblois, en effet, les pratiques de coordination ont pour partie anticipé les préconisations législatives. La coopération sous toutes ses formes, institutionnelles ou plus informelles, y est valorisée pour elle-même, associée à l'image d'un réseau grenoblois innovant et compétent, capable d'agir de manière cohérente. **En fait, et même s'il ne s'agit en aucun cas ici de dresser une échelle de valeur entre les exemples retenus et d'attribuer en quelque sorte bonnes et mauvaises évaluations, l'on peut affirmer que les relations étroites entre associations gestionnaires, associations caritatives et militantes, et institutions ont progressivement pris la forme d'un maillage complexe à Grenoble, de sorte que les acteurs de ce terrain particulier acceptent, davantage qu'à Lyon ou à Orléans, de co-gérer leurs ressources pour mettre en œuvre des actions communes à destination des SDF.**

En somme, l'étude de cette catégorie singulière d'acteurs que sont les associations gestionnaires illustre non seulement la fragmentation du secteur, mais également le fait qu'en la matière, **il n'y a pas en quelque sorte "un type" d'associations gestionnaires, mais "des types" distincts, dont le nombre, la nature, le degré d'imbrication ou au contraire de mise en concurrence, conditionnent largement les conditions de l'exercice de l'aide sociale aux plus démunis.**

37 D'autres associations sont présentes dans le sous-secteur de l'hébergement, mais de manière proportionnellement moins importante, par le biais de conventions en ALT : l'hébergement constitue alors une activité plus secondaire dans le cadre d'un projet associatif. C'est le cas d'*Aides* (malades du Sida), du *Secours Populaire*, d'une association auto-gérée par des SDF le *Fourmil*, de l'association *Saint Paul*, du *Diaconat Protestant*, et du *Comité de soutien aux réfugiés algériens*.

Les réseaux institutionnels

Restent bien sûr, dans ce paysage de lutte contre l'exclusion, et pour compléter cette brève typologie, **les acteurs institutionnels** qui présentent eux-aussi, et même si cela peut sembler paradoxal au premier regard, des disparités.

Si l'on s'attarde sur le cas grenoblois, l'on constate, selon toute logique, qu'ils paraissent très impliqués sur ces questions, qu'ils se singularisent par l'ampleur des moyens financiers et humains qu'ils leur consacrent, par une volonté affichée de travailler ensemble et avec les acteurs associatifs, par une forte coordination des actions mises en place et la fréquente gestion en commun des moyens de chacun. Dans ce cadre, la DDASS, traditionnellement chargée pour l'État des questions d'urgence sociale et d'hébergement, gère un budget de subventions aux associations, effectue des expertises de projets sociaux (pour les associations, les CHRS), met en œuvre plusieurs dispositifs (dont la Veille sociale), et anime des plans (parmi lesquels le plan départemental de l'hébergement).

Il semble qu'historiquement les acteurs de la DDASS aient fait le choix de relations étroites avec le monde associatif et les autres institutions partenaires : ces relations sont d'autant plus institutionnalisées qu'elles sont aujourd'hui anciennes, ancrées dans les dispositifs et appuyées sur des fréquentations interpersonnelles longues et non interrompues par le *turn-over* du personnel qui caractérise d'autres DDASS.

La mise en œuvre de la Veille sociale dans l'Isère et plus spécifiquement sur le territoire grenoblois se traduit par la création de trois nouveaux outils :

1. Le numéro d'urgence sociale 115 dont la gestion est confiée au CHRS géré par le CCAS de Grenoble : il reçoit les appels et les redistribue.
2. Le dispositif d'intervention et de proximité de l'agglomération grenobloise : il est co-piloté par la DDASS, le CCAS et le collectif des CHRS de l'Isère. Il met en œuvre des actions dites "aller vers" pour lesquelles il associe les associations. Parmi ces actions, figurent l'organisation d'une réponse à chaque appel au 115, qui fait appel aux associations volontaires pour se rendre sur place, en urgence, 24 h sur 24, selon un planning établi chaque semaine ; et la mise en place d'accueils du soir, pendant l'hiver, que la DDASS coordonne et dont elle délègue l'organisation à des associations volontaires : chaque association prend en charge un soir de la semaine, et doit proposer un repas en même temps qu'une écoute et une pré-orientation vers les services sociaux.
3. Un observatoire départemental de l'accueil de l'hébergement d'urgence et de l'hébergement temporaire est enfin créé dans ce cadre, piloté par la DDASS, le CCAS de Grenoble et le collectif des CHRS.

Le CCAS constitue, on l'aura compris, un des piliers du monde grenoblois de l'aide aux SDF. Compte tenu de son histoire, ainsi que des moyens financiers très importants dont il dispose et qu'il a choisis d'investir dans ce domaine, compte tenu également de son investissement direct dans quatre structures d'hébergement très importantes, il est un acteur incontournable.

Le *Conseil Général* de l'Isère, quand à lui, est impliqué formellement sur ces questions via ses responsabilités institutionnelles dans le domaine de l'aide sociale et de l'aide à l'enfance, ainsi que par sa co-gestion du Plan d'action pour le logement des personnes défavorisées dans le département de l'Isère. Mais il a également fait le choix, ou tout du moins ses techniciens, d'investir fortement sur le secteur de l'aide aux SDF : il finance structures et dispositifs, en s'appuyant notamment sur l'expertise de la DDASS et participe à nombre de coordinations dans ce domaine. Plusieurs structures se trouvent ainsi co-financées par la DDASS, le CCAS et le CGI.

Enfin, la Direction départementale de l'Équipement, théoriquement moins impliquée dans ce secteur au nom de la césure logement/hébergement censée organiser la répartition des tâches au sein de l'État entre ministère de l'Équipement et ministère des Affaires sociales, gère toutefois une ligne "Hébergement d'urgence et résidence sociale" et co-anime le plan d'action pour le logement des personnes défavorisées (PALDI) dans le département de l'Isère. À ce titre, elle a développé des relations étroites avec la DDASS et le CGI et gère ses moyens en partenariat avec les autres acteurs institutionnels.

On a donc à faire à un véritable réseau dans lequel les acteurs sont amenés à se rencontrer fréquemment et sont placés dans des situations d'interdépendance, liés les uns aux autres de multiples manières. **Le terme "d'interdépendance" semble d'ailleurs s'appliquer à chacun de nos trois exemples et la logique du "partenariat" paraît souhaitée indifféremment dans les trois cas.**

Cependant, dans l'agglomération lyonnaise notamment, ces termes ne recouvrent pas la même réalité qu'à Grenoble. Au sein de la DDASS, par exemple, un partage des tâches beaucoup plus strict que précédemment peut être remarqué : la cellule "logement" de la Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales, via la conseillère qui l'anime, est investie d'une mission de "mise en œuvre du schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion dans sa nouvelle version, [...] de suivi et de validation des projets présentés par les associations" (Conseillère technique, DDASS), tandis que le service "Action sociale insertion", en charge de l'insertion et des CHRIS n'intervient quasiment exclusivement au titre de financeur. Dans ce contexte, c'est seulement à travers la cellule "logement" et sa mission d'animation de dispositifs tels que le Plan départemental d'Aide au Logement des plus Démunis (PDALPD) que la DDASS du Rhône peut chapeauter un travail de diagnostic et d'expertise, susceptible de lui conférer une nouvelle légitimité dans le jeu d'acteurs local, alors qu'elle a perdu tout contact direct avec le public.

De même, toujours au niveau de l'État, la DDE du Rhône est présente sur le terrain de l'urgence, via une cellule rattachée au service Habitat, mais se contente d'un rôle de financeur en charge du volet non plus social, mais technique, du PDALPD. Et c'est également dans cette logique que le Service inter-administratif au logement (SIAL), rattaché à la Préfecture du Rhône, a été doté d'un poste de chargé de mission intervenant "dans le cadre d'une cellule interface de l'offre et de la demande" pour gérer un stock de logements constitué sur la base de "lignes de crédits spécifiques fonctionnant [...] à partir de la mobilisation du patrimoine vacant pour répondre à l'urgence" (chargé de mission, DDE).

Même le Conseil Général du Rhône, pour ce qui est des collectivités locales, est principalement mentionné au titre de financeur par les acteurs interrogés. Certes, il convient d'ajouter à ses activités dans le domaine de l'urgence le rôle des assistantes sociales réparties dans le département au sein des Maisons du département du Rhône (MDR) qui peuvent intervenir au niveau du suivi des personnes hébergées dans des logements temporaires éclatés financés au titre de l'ALT, et au niveau de l'instruction des dossiers d'allocation d'aide à l'enfance ; cependant ces actions semblent n'intervenir qu'en marge du dispositif global.

Enfin, la ville de Lyon a, elle aussi, un rôle de financeur, mais intervient tout de même directement auprès du public SDF. Si les Centres communaux d'action sociale (CCAS) sont présents dans tous les arrondissements de la ville, et dans toutes les communes de l'agglomération, ils n'ont pas une vocation, en effet, à intervenir précisément auprès des personnes exclues. La ville de Lyon a donc créé en 1994 une structure spécifique, l'Antenne Urgence sociale qui est rattachée au service Urgence sociale de la ville. A l'origine de cette initiative, c'est la volonté de Jean-Michèle Dubernard³⁸.

"De monter un lieu central en parallèle de la création de nouveaux centres d'hébergement avec au départ une priorité au niveau de l'accès aux soins." (Cadre, Antenne Urgence Sociale)³⁹.

Par ailleurs, la ville de Lyon intervient au niveau de l'hébergement et de l'accueil de jour via une association para-municipale *Hôtel social* qui gère notamment le *Point accueil* installé dans des locaux mis à disposition par la ville et la *Charade*, CHRS spécialisé dans l'accueil de femmes en grandes difficultés et accompagnées d'enfant(s).

Cependant, il apparaît clairement, au regard de ce paysage institutionnel lyonnais, rapidement brossé, que la coordination ne peut y être aussi développée que dans l'agglomération grenobloise, même si elle est tout aussi souhaitée et même si elle parvient à émerger, comme nous aurons l'occasion de le voir, à des niveaux moins spectaculaires ou plus modestes. Si l'on s'en tient exclusivement au partenariat, il ressort des

38 Ce chirurgien lyonnais était alors l'adjoint aux affaires sociales de Michel Noir. Il est actuellement député du Rhône RPR, puis UMP, depuis 1986.

39 Si la structure avait initialement une activité à dominante administrative, elle est aujourd'hui principalement investie dans la gestion des deux restaurants municipaux de Lyon et au niveau accueil et orientation des SDF, mission assurée par deux assistantes sociales et deux moniteurs éducateurs.

entretiens que les relations semblent satisfaisantes, mais cantonnées aux aspects financiers de l'action publique. Si l'on élargit le champ d'observation et que l'on étudie les rapports entre pouvoirs publics et associations, les liens sont de l'ordre de l'arbitrage, de l'animation et de l'impulsion, sans être aussi forts qu'à Grenoble.

À cet égard, la situation orléanaise est à rapprocher de celle de Lyon. Là, la DDASS et la DDE semblent occuper une place centrale dans l'ensemble du dispositif, en tant que financeurs et animateurs. Reste que le rôle prépondérant de la DDASS notamment, dans le domaine, n'est pas synonyme d'une mise en réseau au sens strict du terme. Caractérisé par un turn-over important, le personnel administratif, en effet, confesse tout aussi bien l'absence *"de véritable mémoire de l'institution"* que l'échec relatif de la mise en commun des ressources locales en matière d'urgence sociale. L'un d'entre eux évoque ainsi le fait que :

"On manque un peu de partenaires [...]" et que "C'est sûr qu'après, c'est difficile de travailler. L'État est seul, plus généralement la DDASS ; et ce qui est difficile à vivre, c'est qu'on a les crédits, on a le promoteur, mais on n'arrive pas à mettre quelque chose en place par ce qu'il y a une opposition locale [...]" (Pôle de lutte contre les exclusions, DDASS du Loiret).

On se trouve d'ailleurs confronté au même type de discours lorsque l'on se tourne, cette fois-ci, vers la DDE. L'un des responsables de la cellule Ville et politique sociale du logement, évoque lui aussi l'arrivée récente des cadres administratifs actuellement en charge de ces dossiers et plusieurs exemples d'une communication pour le moins chaotique entre les partenaires présents. Selon lui, ce sont tous les secteurs qui exigent le partenariat qui semblent touchés. À titre d'illustration, le CDAH, conseil départemental de l'habitat, qui est dans la pratique l'instance politique devant laquelle l'État rend compte de son action en matière de logement social ne jouerait ainsi qu'imparfaitement son rôle :

"Normalement, ça devrait être un lieu de débat et de réflexion, et dans la pratique, il a perdu ce rôle et il consiste surtout à entériner les décisions qui doivent être prises, mais... qui sont pré-mâchées par les techniciens... [...]" Pareil pour le GPV de La Source : la mairie l'a travaillé en chambre et puis ils sont venus nous voir en nous disant : *"Voilà, c'est le GPV, merci de bien vouloir le signer" !* (Cellule Ville et politique sociale du logement, DDE du Loiret).

En somme, les lieux ou les occasions théoriquement dévolus à la concertation semblent avoir perdu peu à peu leur rôle. Les liens avec les associations engagées sur le terrain ne paraissent pas davantage cultivés dans la mesure où, de l'aveu même des fonctionnaires de la DDE :

"On ne se dit pas "Tiens, on a tel problème à traiter ; on va solliciter leur point de vue". Sauf quand on y est tenu par la loi" (Ibidem).

De sorte, d'ailleurs, que certains partenaires semblent avoir été littéralement "oubliés" lors de la rédaction du nouveau PDALPD, censé définir la politique à mener en matière de logement pour les personnes défavorisées et venant combler, sous l'influence directe

de la loi de 1998 sur les exclusions qui exigeait de réactiver ces plans, un vide en la matière qui datait de 1994. Un responsable, là aussi, explique en effet :

“Si j'en reviens à l'historique du PDALPD, il y a eu des ratés [...]. Alors, en 1998, la loi prévoyait que le plan devait être précédé d'une évaluation quantitative et qualitative des besoins ; donc on a confié l'étude à un cabinet et les conclusions ont été remises en juin 2001, si je ne me trompe pas... Donc, dans la foulée, le préfet a exigé que le PDALPD soit rédigé rapidement. Et quand je suis arrivé au 1^{er} octobre, le travail était fait. [...] Alors, la première génération de plan distinguait – je crois – des catégories plus ciblées, comme les jeunes, les familles nombreuses. Mais là, c'est plus une entrée par les dispositifs que par les populations et c'est vrai qu'il y a eu un raté, comme je vous le disais, par ce que le CLLAJ est venu nous voir en mars en nous disant qu'il faudrait faire clairement apparaître la population jeune... Mais le projet de plan, on ne le bougera plus” (Ibidem).

L'importance relative des budgets mis en œuvre, (la ligne fongible de la DDE, par exemple, pour l'année 2001, pour la réhabilitation et la production de logements neufs ou améliorés, logements sociaux ou de réinsertion, représentait 51 millions de francs), ne semble pas alors suffire à rapprocher les acteurs autour de projets construits collectivement. Cependant, le discours va même plus loin cette fois-ci puisqu'il met en lumière des difficultés de collaboration entre les services de l'État eux-mêmes :

“Pourtant, les relations DDE/DDASS sont aujourd'hui particulièrement développées ; mais c'est vrai que c'est aussi lié à des mouvements de personnes. Moi, je suis arrivé en octobre dernier (2001) : il m'a fallu un certain temps pour comprendre – et je ne prétends pas y être encore tout à fait arrivé – par ce que c'est un champ qui, réglementairement, est très chargé, très complexe. Et côté DDASS, c'est pareil : comme “X” va changer de poste, nous, on n'a pas encore d'interlocuteur privilégié ; donc... il y a un peu de flou. Mais, bon, c'est vrai qu'il y a des dossiers qu'on devrait davantage traiter en commun et pour lesquels on est obligés, les uns et les autres, de tirer plusieurs fois la sonnette d'alarme... Heureusement, on est pas loin ! Le problème se pose par exemple pour le SDAHI (schéma départemental d'accueil et d'hébergement et d'insertion) qui est un document DDASS, enfin en collaboration avec nous : on ne sait pas du tout où ça en est ; et pourtant, il y a 4 actions communes je crois à ce schéma et au PDALPD : donc, vous voyez, petit problème de coordination...” (Ibidem).

Dans ce contexte, le CCAS et le Conseil Général semblent avoir des difficultés à trouver leur place dans le dispositif, une légitimité propre et, en tout état de cause, paraissent jouer un rôle moins prépondérant qu'à Grenoble notamment. Le premier, outre le suivi des dossiers RMI, les domiciliations qui rendent possible le versement de ce revenu, se veut depuis une date récente le moteur d'une “re-dynamisation” des politiques à destination des SDF à travers la promotion de nouveaux modes de coopération, tandis que le second exprime actuellement une volonté de redéfinition de ses missions sur un mode relativement revendicatif. Comme l'un de ses chefs de mission l'explique :

“[...] La question qui était en débat, c'est l'interprétation de l'article du Code qui dit quelles sont les missions du conseil général, qui sont de veiller



à l'éducation, à l'alimentation, à l'hébergement, etc. de l'enfant. L'État nous dit que ça veut dire que dès qu'il y a un enfant, on doit payer... [...] Nous, on dit qu'on a des obligations que pour l'enfant ; donc s'il y a un problème avec les enfants, on prend les enfants et on les met au foyer de l'enfance. Mais c'est pas à nous de nous occuper de l'hébergement des parents ! Mais, évidemment, personne ne veut qu'on en arrive à l'extrémité qui consiste à séparer les enfants des parents. Mais, voilà... tous les débats tournent autour de l'interprétation de cette phrase, qui ne statue pas réglementairement sur jusqu'où on doit aller ! Et qui fait quoi ?" (Chef de mission, service social, Conseil Général du Loiret).

Ainsi, sur Orléans, la mise en place de dispositifs nouveaux et complémentaires, la multiplicité des acteurs présents dans le domaine de "l'urgence sociale" comprise comme un mobile d'action, et enfin le renforcement des moyens financiers mobilisés tant par le secteur public et que par le secteur caritatif forment bien un système, dans la mesure où se créent des interdépendances et des interactions, sans pour autant que l'on puisse évoquer l'existence d'une concertation avancée ou d'une collaboration au sens strict du terme.

De manière générale, au terme de la construction de cette typologie, force est donc de conclure, une fois encore, à **la variété des situations qu'il est donné de rencontrer sur le territoire français en dépit de la législation nationale et en dépit d'un accord global autour de l'idée d'une nécessaire collaboration entre les acteurs présents, quel que soit le terrain envisagé.** Cependant, il importe de garder à l'esprit que si cette coopération est à ce point au centre des débats actuels, au cœur des souhaits formulés par les uns et les autres, c'est précisément par ce que **la fragmentation reste le maître mot** en matière d'aide sociale aux personnes les plus démunies. Une fragmentation qui peut être même perçue, dans certaines circonstances comme un principe de fonctionnement, à la fois choisi et subi. Choisi, dans la mesure où de nombreux acteurs en présence y voient la clef de leur indépendance et la possibilité de faire vivre leur philosophie de l'action. Mais également subi, dans la mesure où l'embolie du système relevée au cours de l'année 2002, perçue comme l'expression d'un échec relatif, conduit ces mêmes acteurs à souhaiter une plus grande coopération en vue d'augmenter et d'améliorer les aides proposées.

Cet état de fait ne signifie d'ailleurs en aucun cas que l'on se trouve confronté à un secteur totalement "éclaté", sans aucune cohérence ou logique interne, à une absence complète de "système". Même si cela peut paraître, en effet, paradoxal au premier regard, dans les situations où des conflits opposent associations caritatives et pouvoirs publics, pouvoir étatique et pouvoir local, bénévoles et professionnels, partisans d'un soutien conditionnel et adeptes du principe assistanciel, **le partage implicite de l'espace public qu'implique l'aide sociale représente la base suffisante d'un système au plein du terme,** et de sa stabilité, dès lors qu'un équilibre, même instable, peut être trouvé.

Si l'on considère que le clivage central ici divise pouvoirs publics, associations gestionnaires et associations caritatives, on rejoint alors l'analyse, et surtout les interrogations, proposées par Nathalie Hanet-Kania, selon laquelle "les associations humanitaires ont eu un rôle important dans la révélation de ces situations et dans la mise en place de réponses adaptées. Elles sont ainsi entrées sur la scène publique dans le but de faire prendre en compte leur expérience et leur propre expertise dans la définition de la politique sociale, interpellant publiquement les hommes politiques ou médiatisant des actions spectaculaires. [...] Il semblerait ainsi que les secteurs associatifs et publics deviennent nécessaires l'un à l'autre dans le domaine de la solidarité, du fait de leur complémentarités plus ou moins subies. Doit-on alors les décrire en termes de "partenariat", de complémentarité ou de subsidiarité, d'interdépendance, d'instrumentalisation... ?"⁴⁰. L'analyse de la construction d'un éventuel réseau d'action publique et de sa nature fera l'objet de la troisième partie de ce rapport et tentera de répondre à cette question ; cependant, l'on peut dès à présent interroger cette notion de "réseau" fragmenté.

On le devine, en effet, au travers de notre "nomenclature d'acteurs", **plusieurs logiques de coopération**, qui ne sont pas toujours les mêmes, ne serait-ce que dans les trois villes considérées, **se croisent et s'alimentent mutuellement**. La première, la plus évidente tient aux structures elles-mêmes : lorsqu'une association, par exemple, au fil des années, diversifie ses activités, ouvre de nouveaux domaines d'intervention et s'étend en quelque sorte, l'on ne peut ignorer les liens qui vont unir les entités distinctes ainsi créées. Sans revenir sur le détail des situations locales observées, on peut s'attarder, à nouveau, sur le cas du *Secours catholique* de Lyon dont les bénévoles animent tout aussi bien le *Relais SOS*, CHRS spécialisé dans l'accueil de jour que l'*OREE/AJD*, ou la *Rencontre* dont l'initiative est partie d'une personne qui intervenait déjà au *Secours Catholique* et qui entendait apporter de l'aide aux SDF des Pentes et du plateau de la Croix-Rousse. On peut citer également l'association *Passerelle Santé* d'Orléans, née d'une scission intervenue dans l'équipe du *Relais Orléanais*.

Dans tous ces cas, une proximité entre les personnes impliquées, une connaissance mutuelle peut, de fait, servir de tremplin pour une mise en réseau. De même, une formation commune, l'appartenance et l'émergence d'une identité professionnelle autour du travail social appellent des évolutions identiques, du moins lorsque aucun *turn-over* important ne vient perturber les relations. Dans ce sens, la professionnalisation grandissante du domaine de l'aide aux SDF, on le voit très nettement dans le cas de l'agglomération grenobloise, facilite, voire conditionne l'apparition de partenariats autour de logiques que nous développerons ultérieurement.

Mais, d'autres structururations apparaissent également : la césure entre hébergement et accueil de jour est structurante, même si les frontières entre l'un et l'autre de ces secteurs sont plus ou moins "poreuses" selon

40 Hanet-Kania Nathalie, "L'État et les associations humanitaires en France" dans Paugam Serge (ss. la dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, Éd. La Découverte, Coll. Textes à l'appui, 1996, pp. 428-429.

les villes considérées. Enfin, le clivage financeurs/acteurs constitue une autre possibilité de mise en réseau. En somme, si tous les acteurs, associatifs et institutionnels, ne sont pas engagés à un même degré dans des logiques de partenariat, si tous n'appartiennent pas exactement aux mêmes "réseaux", aucun ne peut fonctionner aujourd'hui dans l'isolement total. Tous les acteurs semblent interdépendants les uns des autres, situation qui occasionne non seulement le développement d'un travail davantage collectif, mais également des tensions et des conflits alimentés par plusieurs années d'engagement sur le terrain.

Seul **le public** semble alors être un lien fort et également présent sur tout le territoire national : il **apparaît, au premier regard, comme le trait d'union entre tous les acteurs présents**. Pourtant, cette apparente évidence doit être soumise, elle-aussi, à analyse avant de pouvoir conclure à l'unicité, et donc au caractère fédérateur, d'un destinataire de l'aide qui pourrait être clairement défini et serait partout le même.

Une culture professionnelle en construction ?

Cécile Robert

L'analyse des représentations construites par ceux qui conçoivent et animent les dispositifs à destination des SDF fait émerger des logiques contrastées. La très grande variété des problématiques construites autour de l'absence de logements, comme des projets associatifs et institutionnels élaborés pour y remédier, semble à première vue confirmer l'image d'une politique publique fragmentaire, constituée d'un assemblage hétéroclite d'actions destinées à des publics distincts. Mais il est aussi possible de repérer un ensemble de processus par lesquels les acteurs élaborent et se reconnaissent des objectifs et des savoirs communs concernant leurs publics et modes d'action, construisant ainsi progressivement une forme d'action publique locale à destination des SDF. Les investissements dont cette culture professionnelle en construction fait l'objet, autant que les tensions et débats qu'elle suscite et révèle invitent ainsi à interroger les conditions d'existence d'une action publique spécifique à destination des SDF, qui soit reconnue et revendiquée comme telle par ses protagonistes.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la seconde partie de ce rapport, consacrée au travail de définition des populations destinataires et des modalités d'intervention auprès des personnes sans domicile. **Parmi les incertitudes que l'on pourrait considérer comme constitutives de cette action publique, figurent en effet non seulement les critères permettant d'identifier son ou ses public(s) légitime(s), mais aussi la nature des savoirs professionnels et le type de politiques sectorielles auxquels sont empruntés les dispositifs et réponses conçus dans ce cadre. Quelles sont les raisons historiques, les fonctionnements institutionnels, les logiques internes et collectives qui alimentent ces incertitudes ? Dans quelle mesure la situation d'interdépendance croissante dans laquelle se trouvent placés les acteurs locaux, les crises qu'ils ont à gérer collectivement suscitent-elles néanmoins des processus d'apprentissage collectif, favorisant ainsi la construction de cadres d'analyse et d'action communs ?**

UN PUBLIC INSAISSISSABLE

La plupart des acteurs interrogés sur les terrains lyonnais, grenoblois et orléanais souligne l'extrême diversité des réalités regroupées sous le terme de "SDF", voire récuse l'emploi de ce terme pour désigner le public fréquentant les dispositifs. Politique souvent définie par son public, l'action publique à destination des SDF se trouverait ainsi constituer une politique sans véritable public, ou à tout le moins une politique au public insaisissable. **Catégorie de l'action, la notion même de "personne sans domicile fixe" semble, en d'autres termes, s'apparenter à une construction sociale encore inachevée, dont les usagers professionnels ne s'accordent pas sur les contours et critères.**

La définition des publics légitimes : des logiques concurrentes

Une première hypothèse susceptible d'éclairer les difficultés rencontrées pour circonscrire les publics cibles de cette politique renvoie à la manière dont cette dernière s'est construite au cours des décennies précédentes. Ainsi que le rappelle la première partie de ce rapport, et plus généralement les travaux consacrés à la genèse de la "question SDF"⁴¹, la structuration du tissu associatif impliqué aujourd'hui dans l'accueil et l'hébergement de populations en situation précaire a très largement précédé l'inscription sur l'agenda politique du problème SDF dans les années 80. Si la mise en visibilité de la question SDF a encouragé un travail d'observation et de définition des populations concernées et de leurs besoins spécifiques, notamment par la constitution de catégories répondant aux nouveaux dispositifs mis en place (RMI, droit au logement, etc.), ces dernières n'ont fait que s'ajouter à celles qu'avaient progressivement établies les différentes associations, au fil de leur histoire et en fonction de la manière dont elles avaient envisagé leurs missions auprès de leurs bénéficiaires.

Cette mémoire des premiers publics destinataires, même lorsque ces derniers n'ont plus guère de rapports avec les personnes qui fréquentent aujourd'hui les dispositifs, est particulièrement prégnante chez les acteurs associatifs, et semble jouer un rôle essentiel dans leurs perceptions du public SDF. Ainsi, parlant des personnes sans domicile, le responsable de l'association lyonnaise *Entretemps*, aujourd'hui gestionnaire de plusieurs structures d'accueil et d'un CHRS, évoque d'abord la situation des femmes, en détresse, isolées, en rappel de la première mission de l'association fondatrice, créée en 1967 pour accueillir les jeunes filles arrivées à Lyon en quête de travail et les protéger de la prostitution. Pour d'autres acteurs, en référence à leurs premières missions dans le domaine de l'hébergement d'urgence, ce sont les familles immigrées des bidonvilles dans les années 50 et 60 qui auraient constitué les publics d'origine ;

41 Voir en particulier : Damon Julien, *La question SDF*, Paris, PUF, 2002

cette mémoire entrant ainsi en résonance singulière avec les questions soulevées récemment par les demandeurs d'asile.

“Ce qui est important, c'est de voir comment les politiques publiques construisent les cases dans lesquelles les gens vont entrer. Globalement, c'est à partir des missions que se sont données les associations avant que les politiques publiques n'interviennent que se sont construites ces cases. [...] Après 1950, car il faut remonter à cette histoire pour comprendre tout ce que l'on vit aujourd'hui, donc après 1950, il y a eu l'arrivée massive de travailleurs étrangers.” (animatrice, FONDA Rhône-Alpes)

Les définitions du public se construisent ainsi pour chacun, en référence à un projet associatif qui justifie ou non l'intégration de telle ou telle population dans le groupe des bénéficiaires considérés comme légitimes ; les demandeurs d'asile constituant à ce titre un exemple emblématique des tensions que peuvent générer ces querelles de frontière. Pour circonscrire le champ de leur intervention, les acteurs associatifs s'appuient aussi, de manière souvent implicite, sur la représentation qu'ils se forgent des missions de l'État et plus généralement du secteur public. La plupart des acteurs soulignent que sur le principe, leurs actions devraient être relayées et, à terme, remplacées par celles des pouvoirs publics. Mais il leur arrive toutefois de considérer que les problèmes spécifiques de certaines catégories de populations relèvent d'une défaillance ou d'un dysfonctionnement des structures publiques, et de refuser de les considérer comme des bénéficiaires légitimes. Comme le montrent de manière frappante les associations caritatives confessionnelles orléanaises lorsqu'elles évoquent leur volonté de ne pas se préoccuper des réfugiés, les demandeurs d'asile constituent à nouveau les premières victimes de ces conflits de compétence. Mais les publics en difficulté psychologique sévère, perçus par la plupart des acteurs comme la conséquence désastreuse d'une désinstitutionnalisation du secteur psychiatrique, sont eux aussi bien souvent considérés comme étant à la marge des frontières du public bénéficiaire, présentés comme des personnes, certes privées de logement, mais *“qui ne devraient pas être là”* et dont les troubles du comportement s'avèrent (trop) *“difficiles à gérer”*.

“Le problème des «psys» renvoie à un double problème. Il y a d'abord des comportements «psys», de la part de gens qui les ont acquis par ce qu'ils sont dans la rue, mais qui, quand ils retombent dans quelque chose qui va les stabiliser, peuvent voir disparaître ces comportements. Mais il y a aussi des personnes dans la rue qui ont véritablement une maladie psychiatrique. L'hôpital psychiatrique qui s'était organisé dans l'enfermement s'est ensuite organisé pour pouvoir suivre les gens chez eux, avec la création des CMP (centres médico-psychologiques) qui dépendent de l'hôpital, mais qui gèrent le suivi des gens sur un territoire donné. Mais ces dernières années, l'hôpital psychiatrique s'est réorganisé, et une des conséquences c'est qu'il lâche les malades au bout d'un mois. Donc, ils ont balancé à la rue tout un tas de gens qu'auparavant ils gardaient, et ces gens ils n'avaient pas de logement, ils n'en ont toujours pas. Ils ne sont pas suivis. Les médicaments qu'ils devaient prendre font la joie des toxicomanes mais eux ne les prennent pas. Et, du coup, on a eu plein de gens qui ont décom-

pensé dans les centres d'hébergement, les établissements et ça pose d'énormes problèmes." (cadre administratif, centre communal d'action sociale, Grenoble)

Par ailleurs, en lien avec la double logique autour de laquelle fonctionne le secteur de l'hébergement d'urgence – accueil de tous sans sélection et/ou en fonction de critères établis par les dispositifs institutionnels pour lesquels les associations sont subventionnées –, **le "public légitime" se définit également au croisement d'évolutions sociales et économiques générant différentes formes d'exclusion, et d'un travail de redéfinition constant, par la société, de la marginalité ou de ce qui est acceptable en matière de précarité.**

"Les réponses doivent donc être construites en fonction de ces publics types, d'un public qui ne cesse de changer de profil. Sans cesse, les définitions de la marginalité, de la normalité changent : voyez par exemple la loi de 1975 sur les CHRS, ils ont maintenant changé de mission, on ne parle plus de réadaptation mais de réinsertion. Sans cesse les attentes, les besoins, les profils des gens sans domicile changent aussi. [...] C'est une action qu'il faut réajuster sans cesse." (chargé de mission, communauté de communes, Grenoble)

"On ne se destine pas forcément au public SDF [...] Pour moi il n'y a donc pas de cases en particulier. Il y a des populations en difficulté et selon les moments on va plus avoir à faire à tel ou tel. [...] Au début, on avait la population composées de pauvres marginaux : c'étaient des gars qui étaient dans un fonctionnement où ils ne souhaitaient pas entrer dans un processus de réinsertion. Ils allaient de centre en centre et occupaient de petits boulots. Il y en avait beaucoup qui venaient de la légion, d'anciens d'Algérie, d'ex-taulards qui faisaient des petits séjours en prison par ce qu'ils ne payaient pas les pensions alimentaires par exemple. Avec les grosses crises, on a vu arriver une population qui avait été insérée et qui avait perdu son boulot, son appartement puis sa famille. Ces gens étaient entrés dans la spirale de l'exclusion. Les CHRS devaient justement répondre à ces problématiques. Et puis on a observé un rajeunissement de la population. Aujourd'hui, c'est le demandeur d'asile qu'il soit territorial ou conventionnel. Tous les centres sont confrontés à cette population. En hiver même les lits supplémentaires ont été occupés par ces populations. Je dirais qu'une population en a chassé une autre. Or ce que l'on appelle "le clochard céleste" n'a pas disparu. Déjà ils étaient de plus en plus exclus car l'entrée dans les structures est conditionnée par l'énoncé d'un projet, ce qui pour eux ne fonctionne pas et ce qui contribue à les chasser. Face aux demandeurs d'asile il est difficile de répondre. Dans certaines structures on a bloqué leur accès. Par exemple, il y a le centre de Montrochet qui accueille des jeunes avec chiens. Depuis l'été 2001 on refuse les demandeurs d'asile. Au Mail et à l'Auvent on a beaucoup de demandeurs." (directeur, association d'hébergement, Lyon)

Au regard des entretiens conduits avec ses animateurs, **le public de la politique à destination des SDF apparaît ainsi comme une population bénéficiaire aux frontières incertaines et sans cesse recomposées, constituée de strates successives dont l'appartenance à la catégorie SDF fait plus ou moins consensus.**

A la figure presque intemporelle du “*clochard*”, qui représente ici celle d’une pauvreté familière et presque aimable, s’est superposée celle de l’exclu, victime de la crise et du chômage apparue dans les années 1970. Ces deux catégories, constituant le public dit “*traditionnel*” et partant, incontestable, se sont toutefois largement recomposées sous l’effet de phénomènes souvent jugés inquiétants : sont évoqués notamment le rajeunissement et la féminisation de l’errance, laquelle serait marquée également par l’augmentation des comportements toxico-manes. Le groupe des exclus, pour sa part, augmenterait et certaines de ses composantes tendraient, au fil des années, à s’installer dans la précarité. Enfin, les demandeurs d’asile comme les publics en difficulté psychiatrique, constitueraient de nouveaux publics, pour ceux, tout au moins, qui les appréhendent comme des demandeurs légitimes.

Des causes de l’errance comme critères de définition des publics

Public insaisissable, la population bénéficiaire l’est également du point de vue des diagnostics qu’elle suscite de la part des acteurs en charge d’élaborer des réponses. Sollicités lors de notre enquête pour caractériser la situation des SDF et en indiquer les principaux déterminants, nos interlocuteurs ont fait état de lectures très différentes du phénomène, chacun **oscillant par ailleurs entre plusieurs ordres de discours : analytique et normatif, individuel et collectif, socio-économique et psychologique**. La multiplicité et la complexité des origines de l’errance ou du non-logement n’auraient d’égales que celles de ses visages. Cette complexité se traduit notamment par la cohabitation, dans les discours des acteurs interrogés, de deux grands schémas explicatifs. La situation des personnes sans domicile y apparaît tout à la fois comme le produit de phénomènes macro-sociaux renvoyant à des causes sociales, économiques, politiques et institutionnelles, et comme le résultat d’un parcours de vie, la manifestation d’une disposition individuelle à l’errance souvent durablement inscrite dans la psychologie des publics. Au-delà de la réelle complexité des situations auxquelles renvoient ces discours – et que les travaux de sociologie conduits sur les publics pourraient sans doute confirmer⁴² –, **la difficulté à repérer des profils ou des parcours types trouve ses explications dans la manière dont ces professionnels se représentent les phénomènes concernés**.

En premier lieu, si l’ambivalence des discours et la manière dont ils hésitent sans cesse entre compréhension et dénonciation paraît constituer une constante caractéristique des “représentations de la pauvreté et de l’exclusion dans la sphère politique et administrative”⁴³, il semble toutefois que **la confrontation directe à l’extrême préca-**

42 Voir par exemple : Marpsat Maryse, Arduin Pascal, Frechon Isabelle, *Aspects dynamiques de la situation des personnes sans domicile : une analyse des méthodes mises en œuvre dans plusieurs pays occidentaux*, Paris, Étude de l’Ined pour le compte du PUCA, 2002.

43 Les travaux de Michel Autès montrent en effet que ces représentations font apparaître des visions opposées des phénomènes concernés, autour notamment de couples d’oppositions assistance/insertion, causalité individuelle/causalité sociétale, ces visions “*se complétant plus qu’elles ne se contredisent*”. Autrement dit, ces systèmes de représentation “*constituent un stock de représentations disponibles*”, et “*où coexistent des visions très contradictoires*”,

rité et l'expérience quotidienne d'une forme d'impuissance à gérer les demandes et besoins des publics vont de pair avec une tendance accrue des acteurs à vouloir distinguer entre "bons" et "mauvais" pauvres.

"Alors, il y a une différence d'âge, de culture, d'histoire ... et puis de violence. La présidente des Restos du Cœur, [elle dit] : "les jeunes qui veulent être SDF, hein, ... ils ne cherchent pas de logement, pas de boulot, ils ne vont pas à la mission locale". Par contre, ils ont les cutters, les armes et des choses comme ça, ils ont des gros chiens ; ils sont très, très exigeants, d'une impolitesse extraordinaire : rien de ce qu'on peut leur proposer ne les intéresse ! Alors que les plus âgés, même si c'est difficile de les envoyer se faire soigner, disent : "On vous aime bien quand même" ... ce que ne font évidemment pas les autres !" (cadre administratif, service social du Conseil Général, Orléans)

La variété des registres et des explications mobilisées reflète en second lieu la diversité des positions, parcours, formations et convictions des acteurs présents dans le domaine de l'aide aux publics SDF. L'établissement de corrélations précises entre les propriétés et attributs sociaux des acteurs et leurs représentations nécessiterait une enquête plus approfondie, mais il est déjà possible de repérer un certain nombre de tendances. Ainsi, c'est parmi les travailleurs sociaux, peut-être plus enclins professionnellement à penser les difficultés individuelles comme le produit de dysfonctionnements sociétaux, que l'on retrouve souvent un discours généralisant, souvent dénonciateur, qui fait de la personne SDF la victime de phénomènes macro-sociaux.

"Clairement, parmi les explications de ce phénomène, pour moi, il y a la difficulté de vivre sans travail, pour beaucoup. Pas seulement d'ailleurs par ce que ça procure un salaire, mais par ce que c'est une activité qui repère, qui offre de la reconnaissance. Le RMI ne joue pas son rôle dans ce domaine, c'est un peu "sois payé, puis tais-toi". Et puis, il n'y a pas assez de structures COTOREP" (assistante sociale salariée, association d'accueil de jour, Grenoble)

"Avec les grosses crises, on a vu arriver une population qui avait été insérée et qui avait perdu son boulot, son appartement puis sa famille. Ces gens étaient entrés dans la spirale de l'exclusion. Les CHRS devaient justement répondre à ces problématiques. Et puis on a observé un rajeunissement de la population." (directeur, association gestionnaire de structures d'hébergement, Lyon)

De même, la présence et l'activité d'associations militantes en faveur de l'accès au droit ou du droit au logement contribuent à donner plus de poids à ces thématiques et à une analyse macro-sociale de la problématique SDF. Ainsi à Grenoble, l'existence d'une antenne locale du réseau *Un toit pour tous*, et le fait qu'elle se

(Suite Note 43) : "pouvant être mobilisées à des moments différents". "Ils se sédimentent au cours du temps et les nouvelles représentations ainsi formées ne changent pas les anciennes déjà constituées". Autes Michel, "Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la sphère politique et administrative", dans Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Les travaux de l'Observatoire 2001-2002*, Paris, 2002, Cahier 2, chapitre 1, pp. 85-103, (p. 94).

soit imposée comme un des principaux lieux de dialogue et de concertation des acteurs grenoblois en charge de l'urgence sociale et de l'hébergement, a contribué à donner du poids aux thématiques du logement dans les analyses que construisent les acteurs du problème SDF.

“De manière générale, c'est la priorité, le logement, par ce qu'il y a encore des gens qui, par ce que les logements sont trop chers, continuent à être à la rue. Il y a un vrai problème de logement à Grenoble, qui conduit les gens à la rue et les exclue, c'est un vrai, vrai problème.” (travailleur social, directeur d'une association d'accueil de jour, Grenoble)

“Un de nos problèmes aujourd'hui sur Grenoble, c'est que le logement public est insuffisant. Une des conséquences de ce manque de logements sociaux, c'est que sont maintenus, sur les structures d'hébergement temporaire et transitoire, des bénéficiaires dont le seul problème est d'avoir des ressources insuffisantes.” (responsable du secteur “urgence sociale – hébergement”, DDASS de l'Isère)

De manière similaire, la forte implantation locale d'associations comme *Médecins du Monde*, ou le *Secours Catholique*, qui revendiquent une mission d'expertise associative sur les dysfonctionnements institutionnels relatifs aux droits sociaux, semble avoir orienté les acteurs grenoblois vers une lecture en termes d'accès au droit. Cette dernière les a conduits non seulement à investir fortement dans ce domaine, en mettant en place des structures destinées spécifiquement à accompagner les personnes sans domicile pour leur permettre d'accéder à leurs droits⁴⁴ et de les conserver, mais aussi à appliquer cette lecture à la question des demandeurs d'asile. Tandis qu'à Lyon et Orléans, les positions paraissent plus nettement conflictuelles, voire accusatrices à l'égard des populations réfugiées, à Grenoble, un consensus semble s'être construit autour de l'idée que s'il est nécessaire d'apporter aides et logement à ces populations, leur situation ne saurait être réglée que par une réforme du droit d'asile et des statuts de demandeurs.

“Jusqu'au début des années 90, l'accès aux droits était compliqué pour les publics SDF. Aujourd'hui, on peut considérer que c'est en voie de se résoudre. On peut d'autant mieux penser une “solution logement” que plusieurs lois successives et en particulier celle de 1998 ont véritablement donné les moyens de préserver les droits de ces personnes. Par contre, c'est typiquement ce qui empêche à l'inverse d'agir efficacement pour les demandeurs d'asile territoriaux : dans la mesure où ils sont sans droit, non seulement le logement ne résout rien, mais d'une certaine manière il aggrave le problème. Que faire de ces gens une fois logés qui n'ont le droit de rien ? On peut même dire qu'au fond, les solutions qu'on peut apporter, ça sert à cacher le problème, un peu comme le travail clandestin, alors qu'au fond, la seule solution possible est une solution politique apportée au niveau national sur cette question de statut sans droits.” (chargé de mission, communauté de communes, Grenoble)

Quelle que soit toutefois la conviction avec laquelle les acteurs associent la situation des publics SDF à une lecture critique du fonctionnement de notre société, tous, à un moment ou à un autre de leur discours, présentent l'absence de logement comme une mani-

⁴⁴ Voir les dispositifs SATIS et SALTO décrits dans le premier rapport.

festation du rapport que l'individu entretient à la société et à la normalité. Nombreux sont d'ailleurs ceux qui insistent sur la "précarité", "l'instabilité" des personnes et de leur situation, évoquant une impossible stabilisation, géographique, sociale et affective, à appréhender comme une disposition psychologique durable.

"Ils ont presque tous une sorte de prédisposition à la rupture, ce qui fait qu'à n'importe quel moment, ils peuvent casser, partir, perdre, tout abandonner, c'est difficile à prévoir." (président, association d'accueil de jour, Grenoble)

"Le SDF pour moi, ce n'est plus la vocation de "clochard céleste". Mais pour moi il y a évolution de ces grands SDF, qui sont des personnes en errance, en grande errance avec des ruptures sociales, de filiation, et affective... et aussi psychique. S'il n'y avait que le logement, on aurait des solutions. Mais il y a de la réparation, de la reconstruction, de l'accroche à faire." (conseiller technique, DDASS, Lyon)

Cette disposition psychologique suscite des analyses variées. Sont souvent évoquées les difficultés vécues dans l'enfance, un des *leitmotivs* des discours orléanais étant à ce titre la notion d'"héritage", témoignant de l'inquiétude des observateurs quand à la reproduction des logiques d'errance géographique et affective de génération en génération. L'incapacité de certains publics à s'attacher durablement, à un lieu, à un projet ou à des relations sociales est aussi analysée comme la résultante de l'errance elle-même. Soucieux de rappeler combien la vie dans la rue peut être déstructurante et désocialisante, les acteurs grenoblois ont insisté sur le fait que bien souvent, l'errance s'auto-engendre, se perpétue, enfermant progressivement les individus dans un processus parfois inexorable. Il est enfin question de l'absence de volonté des "exclus" à s'en sortir. Ce dont témoignent, notamment dans les entretiens auprès de certains acteurs lyonnais, des expressions comme : "rejet de tout", "choix de l'errance", "refus des règlements", "passivité", "plus d'attention pour eux-mêmes".

"On essaie de leur [les SDF] trouver quelque-chose, une chambre d'hôtel ; mais ce sont des gens qui ne veulent plus faire de papiers, de demandes, ils trouvent qu'on en demande trop, que c'est trop compliqué et ils préfèrent rester dehors et puis s'embêter quoi [...] Pour certains, c'est une philosophie, c'est vrai ! [...] C'est un choix de vie." (responsable, antenne départementale de la Croix Rouge française, Orléans)

Quels que soient toutefois les motifs retenus, l'abondance des réflexions sur la "psychologie de l'errance" reflète partout les incertitudes collectives et individuelles des observateurs face à ce phénomène.

"Moi, je dirais que ce qui caractérise les SDF, c'est le flou de leur personne et de leur situation. Des fois on connaît quelqu'un depuis trois, quatre ans, on pense qu'il sort la tête de l'eau, et puis en 24 h tout se recasse à nouveau la gueule. Le flou et la perte qu'ils ont en eux. On a l'impression qu'il y a deux personnes des fois, celui qui fait la manche, celui qui a existé avant. [...] On n'arrive pas à saisir ce goût pour cette vie, ce qui les a rattachés à ça." (travailleur social salarié, association d'accueil de jour, Grenoble)

“Et puis, c’est inopérant cette catégorie de SDF ... Il y a des gens – je pense à ceux qui zoniaient vers le Temple – il y avait une femme qui avait un enfant – c’est pour ça qu’on la connaissait – ces gens, ils avaient un logement, mais ils avaient adopté la vie, les valeurs et le look et ... avec des cheveux bleus, oranges, en pics, grosses godasses et ils s’amusaient, en gros, à faire peur aux bourgeois, bon ... ben, ils sont dans un logement, donc on ne dit pas SDF. Sauf que leur problématique par rapport à l’enfant, par rapport à la société, c’était comme s’ils n’avaient pas de logement. Refus de RMI ... mais elle avait un logement !” (cadre administratif, service social du Conseil Général, Orléans)

À travers ces questionnements sur le choix des désignations propres à décrire et circonscrire leurs “publics légitimes”, les acteurs évoquent leur difficulté à déterminer ce qui, au fond, conduit un individu à fréquenter les structures d’accueil de jour et d’hébergement d’urgence, et, partant, ce qui lui permettra de sortir de l’errance, si toutefois la perspective reste envisageable. Comme l’illustre ce dernier extrait d’entretien, il n’est ainsi pas rare que ce type de discours conclue à une incapacité des termes, et des critères retenus pour définir les publics, à rendre compte de ce qui caractérise le comportement et le vécu des populations dites “SDF”.

De la catégorisation à la mise en opposition des publics

Une troisième hypothèse susceptible de rendre compte du caractère insaisissable des publics auxquels s’adresse la politique à destination des SDF renvoie aux logiques de spécialisation des structures, et au travail de catégorisation et de mise en opposition des populations bénéficiaires. Ces logiques de spécialisation trouvent elles-mêmes leur origine, d’une part, dans les contraintes propres à l’activité d’accueil d’urgence – telle qu’elle est appréhendée et construite sur nos trois terrains –, et, d’autre part, dans les mécanismes par lesquels le champ des acteurs impliqués auprès des SDF se reproduit et s’élargit.

En effet, la nécessité ressentie par la plupart des acteurs, en particulier lorsqu’ils s’impliquent dans le domaine de l’hébergement, de **pouvoir définir un profil d’accueillis et de limiter, plus ou moins explicitement, l’accès à une catégorie de bénéficiaires** correspondant à certains critères est **peut-être une manière de conserver une maîtrise minimum face aux flux, par définition incontrôlables, des personnes en demande de logement.** Comme l’ont révélé les réactions des structures à l’arrivée massive des demandeurs d’asile, la spécialisation – ou tout du moins le fait de s’adresser de manière privilégiée à tel ou tel type de public – est parfois, quelle que soit par ailleurs la volonté réelle d’ouverture des gestionnaires, la seule solution envisagée pour que l’activité de la structure ne soit pas dictée et éventuellement bouleversée par la géographie imprévisible des errances et des migrations.

La spécialisation doit par ailleurs être mise en relation avec les registres de justification privilégiés par les acteurs de cette politique. Lorsqu’ils évoquent la création de leur structure, tous les acteurs

ont en effet recours à une argumentation similaire : en dehors de spécialisation en termes d'activité, c'est pour s'ajuster aux besoins d'un public nouveau ou pallier les défaillances d'autres dispositifs qui répondraient mal à tel ou tel type de populations que leur structure a été mise sur pied. Ce registre de légitimation s'appuie toujours sur un discours concernant les publics, qui tend à mettre plus encore l'accent sur la diversité des situations, des besoins, et par conséquent des réponses à apporter. La spécialisation comme mode de justification alimente ainsi très largement les logiques de catégorisation dont il faut souligner l'importance symbolique et les effets pratiques.

La quasi-totalité des entretiens conduits sur nos trois terrains contient ainsi des références à l'existence de plusieurs types de publics, identifiés en fonction de critères qui peuvent changer d'un public à un autre ou d'une taxinomie à une autre mais qui renvoient souvent à des diagnostics – sur les raisons de l'exclusion et ses modalités de traitement – distincts. Ainsi, si le sexe et l'âge sont souvent utilisés comme des éléments discriminants, c'est souvent parce qu'ils sont associés à des comportements et des problématiques spécifiques.

“Pour des hommes jeunes, venir ici, ce n'est pas anodin. Il y a un réel niveau de stress et de la violence notamment par rapport à la confrontation avec les clochards. [...] Ils ont entre 18 et 25 ans et représentent près de 25 % du public accueilli. Il y a 34 places dans le foyer. Pour la plupart, ils ont été éjectés de leur habitat très social. Ils ne perçoivent pas de RMI, ils ont été en échec scolaire, ils n'ont jamais travaillé : il y a un décalage entre leurs envies et la réalité [...] Sur ce dossier, on rencontre souvent l'OREE AJD pour les jeunes car ils sont spécialistes.” (directeur, structure d'accueil et d'hébergement, Lyon)

Comme le suggère déjà cet extrait d'entretien, **la catégorisation implique toujours une forme plus ou moins explicite de mise en opposition des publics**. Celle-ci peut prendre plusieurs formes : dans la plupart des cas, les commentaires portent sur les variations de comportement et les différences, en termes d'attentes, des types d'accueillis, pour conclure qu'une cohabitation dans la même structure ne serait pas pertinente.

“Notre association s'est déterminée à réserver l'accueil aux personnes de plus de 25 ans par ce que le public 18-25 ans, c'est un mode de vie particulier. On observe surtout des logiques de groupes [...] La moyenne d'âge en ce moment oscille entre 37 et 40 ans. Il se trouve que l'expérience, les locaux, ont prouvé qu'on ne fait pas cohabiter dans de bonnes conditions une population de 19-25 ans qui n'a pas les mêmes aspirations, pas le même vécu, qui est très mouvementée, instable et surtout en groupes, avec des personnes plus âgées qui, elles, par contre ont beaucoup plus besoin de stabilité, de calme.” (Travailleur social, structure d'accueil de jour, Lyon)

Mais il arrive également que cette mise en opposition débouche sur la défense d'un public contre un autre, et dénonce une logique d'exclusion au cœur même des dispositifs destinés à l'endiguer. Ce type

de discours est particulièrement mobilisé au sujet des demandeurs d'asile, régulièrement accusés de "chasser" les publics "traditionnels" des lieux d'accueil et d'hébergement.

"Nos "à nous", si je puis dire, qui squattent un peu partout, on le sait bien, ne viennent plus, viennent de moins en moins, par ce qu'ils ont peur de toute cette population [les demandeurs d'asile] qui n'est pas de leur monde, quoi ! Cela a commencé à revenir à l'oreille des responsables des camions : "Oui, ben, vous ne pensez plus à nous ; vous ne pensez qu'à eux, à leur donner à manger". [...] Donc, en fin de campagne, il y en avait très peu. [...] Devant l'afflux, ils se sont sentis délaissés." (Président, association d'accueil de jour, Orléans)

"Ce qui évolue, c'est que l'on a affaire à une population très âgée pour laquelle se pose la question des maisons de retraites par exemple, mais là c'est compliqué. Et il y a une population de jeunes qui n'ont pas le même rapport au temps. Un jeune en errance c'est un jeune qui a connu un décrochage scolaire et des problèmes de famille. Ce ne sont pas des jeunes qui font Lille-Marseille. Ils tournent le plus souvent dans un périmètre régional où ils sont dans une sorte de fuite. L'idéal face à tous ces publics, c'est de faire un diagnostic puis de décider de l'orientation. Or, souvent, on met la personne à tel endroit par défaut. Il est nécessaire d'avoir une offre adaptée et c'est ce qu'on essaie de faire sans toujours y arriver." (conseiller technique, DDASS, Lyon)

Ainsi, adossée au discours sur la spécialisation des structures, **la catégorisation sous-entend souvent qu'il est non seulement impossible de penser la situation des publics SDF à partir des mêmes problématiques, mais qu'il serait également inutile, voire dangereux, de songer à construire des réponses communes à l'ensemble de cette population.**

"Je n'aime pas le mot SDF, ni celui de clochard, ni même celui d'errant. Pour moi il est impossible de généraliser car il y a des différences très grandes entre des gens qui sont très clochardisés et d'autres RMistes, sans domicile fixe et en grande difficulté." (responsable de service, ville de Lyon).

L'INCERTITUDE DES PRATIQUES

Si le public des politiques à destination des SDF constitue pour ces acteurs une réalité insaisissable, suscitant des représentations divergentes, voire concurrentes, des caractéristiques et des origines de l'errance, l'incertitude des pratiques fait également partie des obstacles à la construction d'une identité commune aux acteurs de ce secteur. **La diversité des outils sectoriels et des référents professionnels privilégiés par les gestionnaires et animateurs de structures semble ainsi participer directement à l'éclatement et à la segmentation des dispositifs, alimentant les difficultés que rencontrent ces acteurs pour se penser collectivement.**

La pluralité des référents professionnels

Les actions déployées pour et auprès des SDF ont en effet pour caractéristique de se situer au croisement de plusieurs types d'interventions

publiques. Conçues et conduites par une grande variété d'acteurs, et en particulier des associations dont la taille, le recrutement, les activités et les projets peuvent être très différents, **les politiques publiques locales à destination des SDF mobilisent, d'une part, plusieurs registres et modes d'action :**

- répondre en urgence à des besoins vitaux – par l'organisation d'une aide alimentaire, vestimentaire, la mise à disposition d'un logement, l'offre de soins,
- accompagner et dans la mesure du possible réinsérer – par la mise en place de lieux ou d'équipes mobiles destinés à l'écoute, l'intervention d'acteurs, professionnels ou non, capables d'orienter et d'informer les personnes sur leurs droits,
- agir en amont en soutenant la création de logements adaptés aux moyens et besoins des populations sans domicile,
- élaborer et encourager des réformes susceptibles de limiter les phénomènes d'errance et de non-logement et d'apporter des réponses nationales aux situations des publics bénéficiaires – par le témoignage et le recueil d'informations sur les publics, par la constitution d'une "expertise" sur les défaillances institutionnelles à l'origine des difficultés du public, par l'exercice de pressions sur les acteurs politiques et institutionnels à tous les niveaux.

Par ce qu'elles renvoient au traitement de l'exclusion, les actions publiques locales à destination des SDF peuvent s'inscrire, d'autre part, dans le prolongement de différentes politiques sectorielles. Au cours des décennies précédentes, et plus particulièrement des années quatre-vingt-dix, plusieurs dispositifs ont été ainsi expérimentés dans **les domaines du logement, de l'hébergement, et des politiques sociales, ou encore de la santé, et de la jeunesse**, pour atteindre les publics les plus démunis. Parmi les acteurs institutionnels animateurs et/ou financeurs de dispositifs destinés aux publics SDF figurent de nombreuses structures ministérielles ou interministérielles auxquelles s'ajoutent les services techniques en charge de ces questions dans les collectivités territoriales. La présence de ces acteurs institutionnels au sein du secteur de l'aide aux populations sans domicile contribue à diversifier les modes d'action dans la mesure où ils importent des manières de voir et d'agir propres aux ministères et services qui les ont forgées. Ces derniers interviennent en effet très directement, non seulement en créant leurs propres dispositifs, mais aussi par l'intermédiaire de subventions aux associations, assorties de critères concernant les publics destinataires, les solutions à apporter, les objectifs à atteindre.

“Alors, nous, on est spécialistes du logement des jeunes. [...] On a également une autre caractéristique : c'est que nous nous occupons de jeunes de moins de 25 ans, en général, non bénéficiaires du RMI et sans prestation sociale, quoique notre public évolue vers des jeunes femmes isolées avec enfants par exemple, qui, elles, bénéficient de prestations. [...] C'est-à-dire qu'en fait les CLLAJ sont des dispositifs qui ont été

conçus par les ministères, donc c'est un dispositif interministériel : DGEHC (direction générale de l'habitat, de l'urbanisme, et de la construction), direction des affaires sociales, le fonds d'action sociale pour l'aide aux immigrants et leurs familles, la protection judiciaire de la jeunesse, le ministère de la Jeunesse et des Sports, et la direction interministérielle à l'insertion des jeunes. [...] Nous, on est au carrefour de trois politiques : l'habitat, la jeunesse et l'insertion sociale." (directrice, CLLAJ, Orléans)

Enfin, en lien avec le développement de ces approches sectorielles de la problématique "SDF", **on retrouve parmi les gestionnaires et les intervenants, bénévoles et salariés dans les structures, différents types de professionnels, qui mobilisent**, dans leur activité et souvent directement auprès des publics, **des pratiques et des savoirs spécifiques**. Les **travailleurs sociaux** sont incontestablement les plus anciens dans la place et les plus nombreux. Majoritaires dans les services techniques des collectivités territoriales ou des administrations déconcentrées, ils occupent la plupart des postes à responsabilité dans les associations : directeurs de CHRS, responsables du secteur accueil, etc. Les professions médicales sont également bien représentées : elles peuvent être à l'origine de la création de structures spécialisées dans les soins aux plus démunis, c'est le cas des antennes locales de la mission France de *Médecins du Monde*, mais aussi d'associations comme *La Passerelle* à Orléans. **Les médecins, et plus encore les infirmières et les psychologues**, sont aussi de plus en plus fréquemment appelés à intervenir dans la majorité des structures par le biais de permanences salariées ou bénévoles. Sont enfin présentes, de manière certes plus marginale et dans des positions encore spécifiques – services techniques essentiellement –, **les professions liées aux politiques de la ville** : urbanistes, chefs de projet peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration et l'animation des plans départementaux d'aide au logement des plus démunis, ou des politiques municipales de traitement de l'exclusion.

Bien qu'une enquête plus approfondie soit nécessaire pour en saisir précisément l'influence, les éléments recueillis dans les entretiens laissent penser que les lectures que chacun de ces acteurs construit des problèmes soulevés par les publics SDF et des réponses à leur apporter sont fortement dépendantes de leur formation professionnelle initiale, d'une part, et de leur éventuelle inscription dans un dispositif lié à telle ou telle politique sectorielle, d'autre part. Si elle constitue sans doute une richesse, cette diversité des regards et des modes d'appréhension de la "problématique SDF" contribue aussi à multiplier les occasions de débats, voire de conflits, entre les protagonistes.

Des objectifs et modes d'action remis en question

Ce qui fait ainsi débat au sein des acteurs en charge de l'aide aux SDF est loin de ne concerner que des aspects marginaux de l'action. En effet, **ces controverses se cristallisent notamment autour de deux questions centrales pour les politiques locales dans ce domaine : avec quels instruments, empruntés à quels référents sectoriels et professionnels, intervenir auprès de ces populations et formuler des**

solutions à plus long terme ? Quels objectifs se donner lorsqu'on accompagne des personnes "à la rue" et selon quels critères mesurer la réussite ou l'échec d'une telle action ? Autant d'interrogations qui semblent sinon opposer, toujours tarauder nos interlocuteurs, et témoigner, à leur manière, de l'incertitude des pratiques en matière d'aide aux SDF. Exemples emblématiques de ces incertitudes, les débats autour du logement et de l'accompagnement social montrent ainsi comment certaines solutions, empruntées avec un succès apparent à d'autres politiques sectorielles, sont progressivement remises en cause, révélant, et alimentant à leur tour, les tensions qui travaillent ce secteur d'action publique.

Parmi les instruments retenus pour répondre à la présence de populations SDF, le logement occupe une position paradoxale. Si la politique en matière de logement fait partie des thèmes évoqués par tous, de manière prioritaire, nombreux sont ceux qui refusent de l'envisager comme une solution à proprement parler. La construction de logements, l'aménagement du parc locatif existant sont d'abord appréhendés comme une manière d'intervenir sur le contexte urbain dans lequel émerge le problème des sans domicile. Réponse ni immédiate, ni suffisante, la production de logements sociaux est surtout envisagée comme un moyen de rendre les structures d'hébergement d'urgence ou temporaire aux populations les plus précarisées. Autre manière de rappeler que les difficultés dont souffre la plupart des personnes "à la rue" ne se réduisent jamais à l'impossibilité financière d'accéder à un logement de droit commun :

"Un de nos problèmes aujourd'hui sur Grenoble, c'est que le logement public est insuffisant. Une des conséquences de ce manque de logements sociaux, c'est que sont maintenus sur les structures d'hébergement temporaire et transitoire des bénéficiaires dont le seul problème est d'avoir des ressources insuffisantes." (cadre administratif, DDASS de l'Isère)

En dehors des techniciens en charge des services "logement" dans les structures municipales ou intercommunales, ou parfois des responsables dans les DDE, **c'est plutôt à travers la problématique de l'hébergement qu'est saisie la question du logement des SDF.** En lien avec la prédominance des travailleurs sociaux, pour lesquels l'absence de logement constitue un des symptômes d'une difficulté plus générale à s'insérer socialement et économiquement, la sortie "*de la rue*" est rarement envisagée à travers le seul logement mais doit aussi passer par l'accès au travail, aux soins, aux droits, et le suivi social.

"De manière générale, c'est la priorité, le logement, parce qu'il y a encore des gens qui, parce que les logements sont trop chers, continuent à être à la rue. Il y a un vrai problème de logement à Grenoble, qui conduit les gens à la rue et les exclue, c'est un vrai, vrai problème. Mais, nous, à notre niveau, il y a de l'urgence à traiter avant. Le logement, ça arrive après, c'est vraiment la fin. Il y a l'hébergement d'abord, c'est long le parcours de l'insertion." (travailleur social, association d'accueil de jour, Grenoble)

Par ailleurs, la plupart des personnes reçues en accueil de jour sont perçues comme n'étant pas "prêtes" à occuper un domicile personnel. Deux types de craintes se font jour concernant le mal-logement : pour les individus, le fait de se retrouver brutalement confrontés à la nécessité de gérer un appartement pourrait aggraver les situations financières et administratives et renforcer encore l'isolement. Les acteurs institutionnels et associatifs qui sont impliqués dans les dispositifs d'attribution de logements sociaux, se montrent particulièrement soucieux pour leur part d'éviter les problèmes liés aux relations avec le voisinage, aux dégradations des logements, au non-paiement des loyers. La crainte que soit importée dans les logements "la culture de la rue" est largement à l'origine du développement et du succès croissant d'outils tels que les baux glissants, la prévention de la dette, la gestion des rapports avec le voisinage, ainsi que de l'investissement dans les procédures d'expertise et d'orientation des demandes de logement.

"Ce qui va nous faire dire, à un moment donné, qu'un jeune ne relève pas de l'accès au logement dans le parc privé avec un bail classique, ça va être qu'au cours de l'entretien, le jeune va dire : Vous savez : je sors d'un logement d'où j'ai été expulsé ; j'ai des grosses dettes locatives ... ou une jeune femme avec enfant avec le mari qui court après... la nécessité d'une protection, hein... Il y a toujours la nécessité d'un accompagnement un peu rapproché dans l'intérêt de la personne. Cela ne peut pas se faire dans le parc privé classique, donc c'est dans le cadre de la sous-location. Ce qui va nous faire passer au seuil supérieur, c'est-à-dire d'un logement avec l'ALT, c'est que, indépendamment de ce que nous dit la personne, nous, on aura notre propre évaluation sur la situation : un jeune dont on sait qu'il aura été dans les navettes SNCF [...] on va être beaucoup plus vigilant ; on va faire un contrat court qui va permettre de vérifier la volonté de la personne à s'inscrire dans un parcours d'insertion par l'habitat en même temps que dans un parcours d'insertion professionnelle. [...] On démarre là dessus" (travailleur social, association d'hébergement, Orléans).

Hébergement et accompagnement social semblent ainsi s'imposer comme les principaux instruments des politiques locales à destination des SDF. Ils vont d'ailleurs très souvent de pair. L'hébergement est fréquemment conçu comme le moyen, en offrant un toit pour une période plus ou moins longue, d'inciter les personnes "accueillies" à s'engager dans un processus d'insertion, ou tout au moins d'éviter une détérioration accrue de leur situation. Quand à l'accompagnement social, il est entendu comme la mise à disposition de travailleurs sociaux susceptibles d'accueillir et d'orienter les bénéficiaires vers les structures, de les guider dans leurs démarches, ainsi que de servir d'intermédiaires entre public et dispositifs d'aides. Parmi les éléments qui ont contribué à l'institutionnalisation de ces modes d'action, il faut ajouter à la présence forte de personnels issus du travail social dans les réseaux d'action publique locaux à destination des SDF, l'importance accordée au cours de la dernière décennie, au niveau national, à la problématique de l'accès aux droits : le public SDF est ainsi perçu comme un public "qui passe son temps à perdre ses droits", en lien notamment avec le fait qu'une partie des droits nécessite une domiciliation.

Néanmoins, le succès de ces instruments ne va pas sans alimenter un certain nombre de débats internes aux acteurs associatifs et institutionnels en charge des populations sans domicile, soulignant l'incertitude des pratiques dans ce secteur. C'est d'abord autour de la question du logement que se développe un premier type de conflits, alimentés notamment par les services logements de la 'commune centre' et de la communauté de communes. Ils témoignent en effet de leurs craintes que le logement social soit utilisé pour "régler" de manière automatique la question SDF et en externaliser les coûts. Parmi les effets pervers attendus d'un tel usage des logements sociaux, sont notamment dénoncées les logiques de ségrégation sociale : concentration des populations en difficulté sur la 'ville centre' par ce que les acteurs de l'urgence sociale et de l'hébergement s'adresseraient en priorité à cette dernière, plutôt que de raisonner dans un cadre intercommunal ; concentration des difficultés sur le logement social lui-même, au mépris des objectifs de mixité sociale ; concurrence entre publics bénéficiaires du logement social, les populations sorties de structures d'hébergement étant soupçonnées de bénéficier d'effets de filière grâce auxquels elles passeraient devant des demandeurs en moins grande difficulté.

"Il faut faire attention à des logiques de raccourcis, qui font que les sortants de structures d'hébergement temporaire passent devant des demandeurs moins en difficulté mais méritant tout autant un logement social. [...] Il faut aussi réfléchir mieux aux solutions qui conviennent à ces populations, qui parfois importent leurs modes de vie dans le logement, ce qui n'est pas sans conséquence pour leur voisinage. [...] Il est quand même nécessaire de développer d'autres solutions que la ségrégation dans les mêmes montées, ou d'imposer aux locataires dans des logements sociaux, les très marginaux. [...] Tout ça oblige aussi à penser le développement global de la ville, et du centre, sur le long terme, et plus seulement raisonner dans l'urgence en cherchant à tout prix à reloger les gens et à les loger en centre ville : le risque à éviter, c'est aussi celui d'un développement urbain qui laisserait au centre les très pauvres et les très riches." (chargé de mission urbanisme, ville de Grenoble)

C'est ensuite autour de ce que nous avons appelé le dilemme "accueillir/attirer" que se noue un second type de conflits. Réinterprété dans le contexte de l'agglomération, ce dilemme est présenté comme le risque pour la "ville centre" où sont majoritairement développés les dispositifs (ce qui s'explique notamment par le fait que les populations sans domicile sont plus souvent installées dans les centres-villes) d'attirer tous les SDF de l'agglomération. Et de supporter ensuite le coût de leur relogement, les résidents des structures d'hébergement souhaitant être relogés là où ils résident. Ici, les concurrences institutionnelles entre les services municipaux du logement qui se trouvent dépossédés d'une partie de leurs prérogatives par les liens étroits qui unissent, sur certains territoires, les responsables des structures d'hébergement, les bailleurs sociaux, la DDASS et la DDE peuvent être redoublées par des concurrences territoriales entre communes, chacune cherchant à reporter sur la commune voisine les coûts de cette gestion.

Une seconde controverse porte sur la manière d'envisager les objectifs de l'action à destination des publics, et plus spécifiquement le projet d'insertion qui la sous-tend. C'est un des aspects de l'aide aux SDF au sujet duquel s'expriment les positions les plus contrastées, où se lisent les tensions entre un certain monde associatif et les acteurs institutionnels. La controverse concerne d'abord les instruments utilisés pour encourager les bénéficiaires à s'engager dans un processus d'insertion, dont un certain nombre d'acteurs souhaitent "assouplir" les exigences. Au cours des entretiens, nos interlocuteurs font ainsi référence au temps, soulignant qu'il est nécessaire de "redonner du temps" aux individus, en aménageant les échéanciers, en révisant à la baisse les attentes des travailleurs sociaux à leur rencontre, en proposant enfin des solutions d'hébergement sur des temps plus longs.

"[Notre association], vous savez, n'a jamais respecté les 14 nuits [règle en usage dans les structures d'hébergement d'urgence lyonnaises fixant une limite à la durée du séjour dans la structure allant de 3 jours à 14 jours]. On défend très fortement l'idée que dans tous les cas, que ce soit telle ou telle personne, on ne peut pas favoriser le bien-être et donc l'intégration, l'insertion, ou ce que l'on veut, de quelqu'un, en le faisant se balader dans Lyon. Cela n'a absolument aucun sens [...] On s'est battu même si on n'est pas Zorro, et on tient." (responsable, structure d'hébergement, Lyon)

Quand au principe même de la contractualisation, qui vise à autonomiser le bénéficiaire en conditionnant l'aide aux "efforts" qu'il déploie pour "s'en sortir", il est présenté comme susceptible d'engendrer des effets pervers : découragement et stigmatisation des bénéficiaires, inadaptation à certains publics qui pour refuser ces conditions ne s'adressent plus aux dispositifs. Certains redoutent enfin que trop de contractualisation ne tue la relation de confiance qu'ils tentent d'établir avec le public : il n'y aurait plus de place pour ces échanges "entre égaux", que tous appellent de leurs vœux.

"On fait une fiche d'accueil et en fonction de leur adhésion entre guillemets aux services qui leur sont proposés, on met en place des choses. Mais on ne peut pas faire le bonheur des gens malgré eux, donc il faut que ce soit un minimum volontaire, quoi ... s'ils veulent trouver un logement, un travail. [...] Non, par ce que nous on reçoit quand même 1 100 personnes à l'année, donc ça serait complètement stupide de contractualiser avec un gars qui est en galère depuis des années, en lui disant : « il faut faire ceci »." (directeur, association d'accueil de jour, Orléans)

"Moi, je dis, qu'on leur fiche la paix aux pauvres. On exige d'eux des contrats, des engagements... mais c'est trop et on ne nous en demande pas tant nous. Par exemple, les comités de résidents, ... on leur demande d'être acteur, d'être citoyen... Je pense que des dispositifs comme les pensions de famille ou les hôtels sociaux correspondent bien à ceux qui n'ont pas besoin d'être sur-encadrés." (conseiller technique, DDASS, Lyon)

Ce débat sur le rapport au temps et l'horizon de l'insertion a débouché toutefois dans un certain nombre de cas sur des projets qui suscitent l'adhésion de la majorité. Le projet de résidence sociale, porté au niveau national notamment par des membres de la Fondation Abbé Pierre, en gestation au ministère des Affaires Sociales depuis le milieu de la dernière décennie, focalise les attentions. En projet en Isère, évoquées à

Lyon et à Orléans, les résidences sociales se présentent comme des structures collectives accueillant sur le long, voire très long terme, des personnes non autonomes : divisées en chambres et appartements, ces résidences sociales ou pensions de famille nécessiteraient la présence d'un couple de "gardiens-référents", assurant une présence, éventuellement des repas pour les pensionnaires, et un suivi social pour l'accès aux droits.

"La pension de famille s'adressera aux personnes qui, malgré les mesures d'accès au logement mises en œuvre, ne veulent pas de solution de logement. Au-delà des seules difficultés économiques, se greffent des problématiques personnelles liées à un long passé d'exclusion, de solitude, qui ne permettent pas une vie autonome dans un logement indépendant. [...] Ce n'est pas un lieu d'hébergement. C'est un lieu privatif avec des parties communes pour favoriser une vie quotidienne dans le cadre d'une dimension collective. Il ne s'agit pas également d'une structure de prise en charge globale de la personne (à la différence, notamment, d'un centre d'hébergement et de réadaptation sociale – CHRS).⁴⁵"

De même, à Grenoble, où le travail de concertation entre les différents acteurs concernés par les publics SDF est particulièrement intense, certains projets portés par des acteurs institutionnels s'inspirent nettement de ces réflexions : le CCAS de Grenoble a ainsi mis en place depuis quelques années deux structures pour "personnes très désocialisées", dont les objectifs affichés s'apparentent en partie à ceux des résidences sociales. *La Boussole* est "un lieu où faire halte avec des hommes seuls, vieillissant et cumulant plusieurs années d'errance", "un lieu de répit valorisant la qualité de la vie et le sens du quotidien"⁴⁶. *Le Passage* a pour mission d'"offrir un abri sécurisé et sécurisant à des personnes en situation d'errance sans "exigences d'insertion", et qui ne peuvent accéder aux autres structures d'accueil faute de vouloir ou de pouvoir se plier à leurs règles"⁴⁷. De telles initiatives semblent témoigner d'une évolution plus générale des attitudes à l'égard du public mais aussi de la capacité de certains contextes locaux à profiter d'impulsions nationales, pour faire émerger de nouvelles solutions propres au secteur de l'aide aux SDF et revendiquées comme telles.

Si la plupart des acteurs rencontrés semblent s'accorder sur la nécessité, dans certaines situations, d'un "assouplissement" des exigences d'insertion à l'égard des bénéficiaires de l'aide, la question des objectifs et des finalités de l'action auprès de ces publics alimente toutefois tensions et conflits entre acteurs locaux. Ces tensions se déploient plus souvent le long de clivages durablement inscrits, entre acteurs institutionnels et associatifs d'une part, et entre personnel salarié et bénévoles d'autre part. Ainsi, de manière peu surprenante, c'est chez les acteurs institutionnels, qui sont le plus souvent travailleurs

45 PACT de l'Isère pour la communauté d'agglomération du pays voironnais, *Rapport sur le projet de pension de famille du pays voironnais, résidence sociale durable*, juin 2002

46 Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de l'Isère, *Le dispositif d'accueil, d'accompagnement et d'hébergement*, octobre 2001, p. 47.

47 *Ibidem*.

sociaux, que s'expriment les plus grandes réticences à remettre en cause l'objectif d'insertion. Ils demeurent en effet attachés à des référents professionnels qui confèrent une place centrale à l'insertion, il leur est également moins facile qu'aux associations caritatives, de s'émanciper des exigences de contractualisation. Qu'ils soient en place dans des institutions ou en relation étroite avec ces dernières dans le cadre associatif, les travailleurs sociaux gèrent des dispositifs qu'ils n'ont pas toujours eux-mêmes conçus, et les critères à partir desquels ils sont évalués sont directement liés aux logiques de contractualisation avec les bénéficiaires.

“Par rapport à votre question, je me dis : “qu'est-ce que l'urgence ?” Pour moi, c'est une mise à l'abri. La veille sociale est bien dans ce cadre. Elle permet de commencer à faire un accrochage. Mais quand l'urgence est devenue un temps pour reconstruire un parcours alors là je me dis que l'on se trompe. En fait, aujourd'hui, tout ce que l'on ne sait pas traiter, on dit que c'est de l'urgence. Ça devient quelque chose par défaut. C'est le négatif de l'action sociale.” (conseiller technique, DDASS, Lyon)

Parmi les acteurs qui contestent plus radicalement l'impératif de réinsertion, tel qu'il serait imposé aux publics, ce sont les militants associatifs qui sont les plus nombreux. Les positions défendues sur ce point par les bénévoles des associations caritatives tiennent sans doute à plusieurs raisons. Plus souvent investis dans l'accueil de jour, ils sont directement confrontés aux publics les plus désocialisés, dont l'accumulation des difficultés, le temps parfois très long passé “dans la rue” semblent devoir renvoyer leurs interlocuteurs aux mêmes questionnements : peut-on toujours exiger des bénéficiaires le retour à une vie autonome et normale ? Sont-ils tous en mesure de le faire ? Comment agir face à ceux qui ne témoignent d'aucun désir d'insertion ?

“On en a, ici, des publics qui ne seront jamais assez insérés, ceux que les sociologues appellent des handicapés sociaux. Nous, on est là pour les aider à mieux vivre leur vie, mais pas pour les mettre en appartement, ou au boulot, ou à les désalcooliser. Nous, on est là pour les aider à être mieux avec eux-mêmes et mieux dans la société. Alors, eux, l'insertion, c'est pas la peine de leur en parler. Il vaut mieux essayer de travailler sur un traitement super lent et progressif de prise de conscience de l'alcool, sur la santé, sur une approche progressive par le corps du lien social vraiment basique. Il y a des gens qui ne discutent vraiment qu'avec nous, l'association.” (responsable, association d'accueil de jour, Grenoble)

La volonté affirmée de prendre de la distance avec le modèle de la réinsertion peut également trouver son origine dans l'attachement à une conception de l'aide associée à un idéal de charité, que celui-ci soit religieux ou pas : l'assistance aux plus démunis est alors comprise comme un devoir moral, un don sans attente de retour, la mise à disposition dans l'urgence de nourriture, de vêtements et de services divers offerts à chacun sans critères, ni conditions. Les références aux principes de gratuité, de respect inconditionnel de l'“Autre” et de ses choix rendent alors plus aigus encore les dilemmes auxquels se confrontent toutes les actions dans ce domaine : jusqu'où intervenir dans la vie d'autrui et quel sens donner au respect de sa liberté et de son libre arbitre ? En exi-

geant un “*désir d’insertion*”, l’aide peut-elle à son tour produire de l’exclusion ?

Dans certains discours associatifs, l’aide aux personnes les plus démunies est comprise comme un “*échange entre égaux*”, et doit se libérer de ses enjeux pour conserver sa capacité à “*réhumaniser*” par la parole et le contact.

“Depuis deux ans, nous allons en binôme, une demi-journée par semaine, pour aller rencontrer les clochards dans la rue. Le principe de cette action, c’est de ne rien apporter de matériel pour ne pas rompre la relation, ni médiation, ni prévention. L’idée c’est de rétablir très doucement le contact en se donnant le plus de temps possible, en étant le plus loin possible d’une pratique de contractualisation. On cherche à recréer une relation de confiance, et à aider à bouger. Et quand le sursaut arrive à être là, on peut faire passer le message que la rue, ça détruit. Mais cette démarche se fait sans attente de résultat, pas de demande. Il s’agit d’accompagner les gens, parfois jusqu’à leur mort.” (chargé de mission, association d’accueil de jour, Grenoble)

Cette fonction “*d’écoute*”, de “*lieu de parole*”, “*d’échange*” ou de “*partage*”, associée à l’accueil de jour est par ailleurs d’autant plus facilement revendiquée par des associations caritatives, comme par exemple les Restos du Cœur, le Secours Catholique et le Secours Populaire sur chacune des trois villes étudiées, qu’elle est généralement assumée par des bénévoles, qui ne sont pas en position de revendiquer une expertise professionnelle liée aux problématiques des publics. En s’éloignant d’une perspective contractuelle de la relation établie avec les bénéficiaires, la qualité de celle-ci peut alors ne plus dépendre que de l’humanité et de la “*bonté*” des accueillants.

“Ce n’est pas ce que l’on donne qui est important mais la façon dont on le donne qui est essentielle ... par ce que ce qu’on essaye de faire, c’est du partage, c’est un échange. [...] Je crois qu’il faut laisser les choses se faire et ne pas être dirigistes, ni moralisateur... Il faut les aimer, les considérer. Même s’il faut être ferme, il faut toujours être bienveillant” (bénévole, structure d’accueil de jour, Lyon)

La manière dont les acteurs se déterminent face à la question des objectifs de l’action à destination des publics est enfin liée au rapport qu’ils entretiennent à la sphère institutionnelle. Pour un certain nombre d’associations, la revendication d’une forme de militantisme associatif en matière d’aide aux plus démunis nécessite une prise de distance à l’égard des modèles de prise en charge tels qu’ils sont financés par l’État ou les collectivités territoriales. Une première approche, souvent adoptée par des associations qui donnent la priorité à l’action caritative, consiste à établir une forme de division du travail auprès des personnes sans domicile : aux pouvoirs publics, souvent critiqués pour la faiblesse de leur investissement dans ce domaine, le travail d’accompagnement social et de réinsertion par l’emploi et le logement ; aux associations, le devoir de charité exercé sans contraintes ni consignes de la part d’acteurs extérieurs. Ces associations font d’ailleurs souvent le choix de ne

pas s'inscrire dans des dispositifs pour lesquels elles pourraient obtenir des financements publics, considérant que leur liberté de parole et d'action dans ce domaine dépend de cette indépendance financière. Une seconde approche, plus marginale, consiste à jeter le doute, plus ou moins explicitement, sur les normes et les idéaux véhiculés par le travail social et l'objectif de réinsertion. C'est notamment la position tenue par l'association de SDF autogérée, *Le Fourmil*, à Grenoble : pour sa représentante, si l'insertion doit être une "possibilité offerte à tous", elle ne peut en aucun cas constituer un "parcours obligatoire". Elle ajoute partager avec les membres de l'association une forme de méfiance à l'égard de certaines approches contractuelles, dont l'objectif principal serait de "cacher la misère et caser tout le monde", de "vouloir obliger les gens à s'insérer pour les sortir de l'espace public".

EXPÉRIENCES DU COLLECTIF ET PROCESSUS D'APPRENTISSAGE

La diversité des acteurs qui agissent auprès des publics SDF – entre privé et public, bénévolat et salariat, associatif et institutionnel, professionnel et caritatif, laïc et confessionnel –, de même que les logiques internes à ce secteur d'intervention – favorisant la spécialisation, la division du travail, la concurrence entre structures –, trouvent ainsi à s'exprimer à travers les incertitudes qui entourent la définition légitime des publics bénéficiaires, la conception des pratiques d'assistance socialement acceptables, ou encore l'identification des objectifs de l'aide. Les notions d'action publique locale à destination des SDF, voire de politique publique, n'auraient-elles alors aucune réalité sociologique ? Au terme de cette enquête, notre hypothèse est que des processus sont toutefois à l'œuvre, certes à des degrés divers selon les terrains étudiés⁴⁸, qui permettent aux acteurs de se reconnaître et se penser collectivement, et parfois d'agir et de travailler ensemble. Autrement dit, si l'éclatement et la fragmentation des dispositifs locaux destinés aux populations sans domicile, la multiplicité et le caractère parfois conflictuel des conceptions de l'action portées par les protagonistes, demeurent des traits caractéristiques de cette action publique, l'observation du fonctionnement concret des paysages associatifs et institutionnels sur nos trois terrains fait également apparaître des processus d'apprentissage, à travers lesquels s'élaborent des savoirs communs sur les publics et leur accueil, et s'organisent des réponses collectives concernant leur circulation dans les structures et la gestion des crises.

48 Bien que nous fassions ici référence à la notion de processus, nous ne disposons pas encore des données suffisantes pour pouvoir en reconstituer le déroulement, les mécanismes internes et dynamiques propres. En l'absence d'une analyse diachronique plus aboutie, l'idée de processus est mobilisée pour souligner que les phénomènes concernés présentent des similitudes d'une ville à une autre, mais que la principale différence tient à leur "degré d'avancement" : tandis que sur le terrain grenoblois, la fréquence et la régularité des expériences d'action collective semblent aller de pair avec des processus d'apprentissage plus intenses, Lyon et Orléans présentent des situations plus contrastées où la production collective de savoirs partagés paraît moins avancée.

La catégorisation des publics comme construction d'un savoir commun

Le premier sujet à propos duquel il est possible de repérer la constitution progressive d'un savoir collectif est celui des publics. Parmi les paradoxes des logiques de distinction et de mise en opposition des publics évoquées plus haut, il faut en effet mentionner le fait qu'elles contribuent à l'invention collective d'un vocabulaire spécifique et commun à l'ensemble des acteurs intervenant auprès des populations SDF. Lorsque, dans les entretiens, nos interlocuteurs mettent l'accent sur la diversité des publics, quand ils soulignent que l'origine et la nature des difficultés rencontrées, de même que les attentes et besoins, varient selon les publics, tous recourent à une analyse en terme de catégories. Ils font référence à des typologies, plus ou moins explicites, permettant d'organiser et de faire état de leurs connaissances et expériences des publics. En outre, il apparaît que si les termes diffèrent – par exemple, l'expression "*clochard céleste*" désignant les hommes de plus de quarante ans, installés durablement dans l'errance n'est utilisée qu'à Lyon –, ces typologies sont bien souvent construites autour de critères identiques et font apparaître des groupes relativement semblables. Nous en avons précédemment mentionné quelques-unes, parmi lesquelles celles des "*clochards*", des "*jeunes en errance poly-toxicomanes, accompagnés d'animaux*", des "*femmes isolées avec enfants*", ou encore celles des "*personnes en difficulté psychiatrique*".

L'existence de telles correspondances entre les typologies et l'emploi systématique de ces dernières par les acteurs interrogés témoignent ainsi de **la construction collective d'un langage, utilisé ensuite communément par l'ensemble des protagonistes.** De plus, il n'est pas rare d'observer dans les discours recueillis une forme de valorisation de cette connaissance de la diversité des publics, présentée comme un savoir spécialisé, lié à l'activité dans le domaine de l'aide aux SDF. A Grenoble, par exemple, c'est autour de ces typologies que se construit un discours "savant" sur les publics, permettant de revendiquer une expertise progressivement constituée et d'afficher l'existence d'un travail de concertation entre acteurs du réseau grenoblois. En témoignent notamment le recours à des expressions comme : "*à Grenoble, on distingue plusieurs catégories*", ou "*en termes professionnels, nous les appelons ici...*", ou bien l'organisation de groupes de travail informel sur tel ou tel type de publics.

Le travail de catégorisation des publics peut aussi être l'occasion de valoriser collectivement l'action entreprise au niveau local, en la présentant comme souple, adaptable, innovante, sans cesse revue et corrigée. Ainsi, dans chacune des trois villes étudiées, plusieurs dispositifs ont pour vocation affichée d'être également des lieux d'observation de la demande, et des instances de réflexion susceptibles d'apporter des réponses adaptées aux évolutions constatées. Cette thématique semble particulièrement porteuse à Grenoble, plus qu'à Lyon, ou encore qu'à Orléans. Fleurons de la concertation, l'innovation et l'adaptation sont évoquées chaque fois

qu'il est question des chantiers récents ou des projets en cours : diversification de l'offre d'hébergement, constitution de dispositifs spécifiques pour le logement et l'accompagnement des demandeurs d'asile, etc.

“Les réponses doivent donc être construites en fonction de ces publics types, d'un public qui ne cesse de changer de profil. Sans cesse, les définitions de la marginalité, de la normalité changent : voyez par exemple la loi de 1975 sur les CHRS, ils ont maintenant changé de mission, on ne parle plus de réadaptation mais de réinsertion. Sans cesse les attentes, les besoins, les profils des gens sans domicile changent aussi. [...] C'est une action qu'il faut réajuster sans cesse.” (chargé de mission, communauté de communes, Grenoble)

Enfin, un des effets les plus notables de l'existence de ce double mouvement de spécialisation des structures et de catégorisation des publics est d'encourager les responsables de structures à penser leurs actions de manière collective et dans une logique de complémentarité. Une première logique, qui concerne l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs, renvoie à la nécessité de connaître les autres dispositifs sur le territoire, leurs règles de fonctionnement, critères, prestations, de manière à pouvoir “orienter” au mieux les publics, en fonction de leurs demandes et besoins. La notion d’“orientation” s'impose ainsi comme un maître mot dans la plupart des discours lorsqu'il est question d'un éventuel partenariat : la connaissance, même partielle, du paysage associatif et institutionnel local constitue à peine l'ébauche d'une coordination, mais elle est présentée comme une nécessité par la majorité des acteurs, sur tous les terrains. Dans certains cas, comme à Grenoble, l'organisation de l'orientation des publics a été saisie comme la raison d'être et la pierre angulaire du maillage étroit mis en place entre l'ensemble des associations et institutions intervenant auprès des SDF.

Une seconde logique, spécifique cette fois aux acteurs de l'hébergement, consiste à favoriser la circulation des publics d'une structure à une autre. La majorité d'entre eux, en effet, semble se donner pour mot d'ordre de ne pas “bloquer les publics dans des structures”. Derrière cette formule, plusieurs principes sont défendus. Il s'agit d'une part d'éviter que ne se tissent entre un dispositif et son public des liens de dépendance préjudiciables aux “accueillis”. C'est dans cette perspective qu'il est souvent fait référence en termes accusateurs à l'une ou l'autre association, qui “capte” son public, ou “ne veut pas qu'on lui prenne”.

“Il y a un autre point important. Attention à ne pas capter les gens. Par exemple avec l'association X, il y a des parcours linéaires. On entre dans l'association X, on y reste, on s'y forme, on y travaille, etc. ... On ne peut sortir que par la violence si on n'est pas dans les “clous”. Il faut que les personnes gardent le droit de ne pas devenir des initiatiques. C'est fondamental.” (cadre administratif, DDASS, Lyon)

Permettre aux bénéficiaires de passer d'un dispositif à un autre est, d'autre part, compris comme la volonté de ne pas enfermer les personnes de manière définitive dans telle ou telle catégorie de public, mais de les penser dans un processus d'évolution, qui doit les amener

de l'hébergement d'urgence au CHRS, puis au logement social de droit commun. Quelle que soit la réalité de cette perspective, la plupart des responsables de structures d'hébergement tiennent à percevoir leurs dispositifs comme des lieux transitoires, accueillant des "passagers" comme certains des acteurs lyonnais aiment à désigner leurs publics.

"On propose d'abord un logement en urgence au centre d'accueil municipal, puis ensuite en CHRS [...]. Après les CHRS, quand les gens n'ont pas assez de revenus pour intégrer un HLM ou un logement de droit commun, on peut les orienter vers les résidences sociales [...]. Et donc après, normalement, il y a possibilité pour eux d'intégrer un logement normal, bien que ce soit très difficile. Mais quand il y a un des maillons de cette chaîne qui ne fonctionne pas, rien ne fonctionne." (directeur d'une association d'accueil de jour, Grenoble)

Enfin, la nécessité affichée de présenter les dispositifs comme des lieux où l'on transite n'est pas sans lien avec la manière dont les acteurs appréhendent la réussite ou l'échec de leur action. Bien que l'insertion comme horizon indépassable de l'aide aux publics SDF commence à être remise en cause, les représentations demeurent encore largement construites autour de l'image du parcours, l'accompagnement visant à redonner à l'individu aidé une mobilité, spatiale, économique, sociale, par opposition à l'assistance qui emprisonne et immobilise ses bénéficiaires dans une situation défavorable. Si la mobilité d'une structure à une autre, voire d'une catégorie à une autre signe ainsi la réussite d'un parcours, les séjours de très longue durée dans certains dispositifs sont interprétés comme les signes patents non seulement d'une incapacité des bénéficiaires à s'en sortir, mais également d'une inaptitude des structures à les y aider. En d'autres termes, la "mobilité" et son corollaire, la circulation des publics entre les dispositifs, peuvent aussi se lire comme un des moyens collectivement mis en œuvre pour que "l'échec des publics ne devienne pas celui des structures".

Pour favoriser la "rotation" des publics d'un lieu à un autre, plusieurs modes de régulation sont mis sur pied, qui, en fonction des agglomérations concernées, engagent un plus ou moins grand nombre de partenaires et supposent de leur part l'acceptation de contraintes plus ou moins fortes. La section suivante revient plus avant sur ces modalités de coopération. Il importe de souligner ici que quel que soit le degré d'achèvement de ces dispositifs de mise en circulation des publics, et la réalité de leur fonctionnement, la nécessité de leur mise en œuvre semble être ressentie avec la même intensité sur nos trois terrains.

"On se rencontre entre associations, mais plus sur le parcours des personnes qu'on s'adresse les unes aux autres. Mais ce travail là, je crois qu'il faudrait le faire aussi sur les sorties, les réponses, et prendre des engagements clairs. [...] On ne se préoccupe jamais d'avoir une politique concertée, des tendances communes, pour ... Donc fondamentalement, je crois que c'est la sortie des dispositifs ... qu'on est assez mauvais à traiter collectivement. Moi, je vois l'énergie qu'on dépense à aller chercher

des logements, ça nous occupe à longueur de journées, alors qu'il me semble que ça serait beaucoup plus facile de gérer, de dire "c'est important que tout le monde reconnaisse l'importance de faire sortir des dispositifs" pour optimiser le système et pas se retrouver avec des goulets d'engorgement comme on a aujourd'hui". (Responsable association d'hébergement d'urgence, Orléans)

Les logiques qui conduisent les acteurs dans ce domaine à différencier les publics et à faire apparaître plusieurs catégories de bénéficiaires, ainsi qu'à s'orienter vers une spécialisation de leur structure et de leurs offres sont aussi celles qui les conduisent à penser leurs actions collectivement. La représentation encore dominante de l'insertion ou plus généralement de la prise en charge des personnes comme un parcours – vers plus d'autonomie ou tout au moins plus de stabilité – incite en effet une majorité d'entre eux à concevoir leur structure comme une étape parmi d'autres, et leur action comme le complément d'autres interventions. Se construit ainsi autour de la notion de parcours individuel un discours collectif qui justifie tout à la fois la pluralité des situations et la diversité des dispositifs et offre, tout au moins dans le registre des représentations, une forme de cohérence à l'ensemble des actions conduites à destination des SDF.

La recherche de la "bonne distance" comme voie d'une professionnalisation

Comme nous l'avons évoqué plus haut, le fait que les actions à destination des SDF se situent au croisement de plusieurs politiques sectorielles distinctes, **les tensions entre les logiques caritatives et celles du travail social**, ou encore la présence importante de bénévoles contribuent à expliquer la co-existence dans ce secteur d'intervention de représentations très différentes et parfois conflictuelles des publics et des réponses à lui apporter. Ces tensions se **crystallisent également autour de la question des modalités d'établissement et de fonctionnement de la relation entre accueillis et accueillants dans les dispositifs, et particulièrement dans les structures d'accueil de jour.**

Plus précisément, les entretiens font apparaître **une forme de concurrence entre deux conceptions de la relation au public souvent présentées comme inconciliables, et mettant en scène les travailleurs sociaux salariés d'un côté, les bénévoles intervenant dans les associations caritatives de l'autre.** Le registre mobilisé de manière privilégiée par un certain nombre de bénévoles, ou à leur sujet peut être qualifié d'affectif : ces derniers semblent ainsi valoriser leur intervention en l'inscrivant dans un registre qui place la "relation à l'autre" et la proximité au centre de l'action. À l'extrême, le discours devient celui de la compassion et de la charité chrétienne qui guide les actions envers les pauvres.

Registre "normatif"	Registre "affectif"
Fabrication des trajectoires	Recevoir, convivialité
Orienter les gens	Discrétion
Respect des règles	Confiance
Réintégrer	Amour, amitié, sympathie
Aider la personne	Considération
Proposer des étapes	Générosité
Diagnostiquer	Accueillant
Remettre le pied à l'étrier	Bienveillant
	Le don

Comme le suggère le tableau ci-dessus (qui liste, à titre d'illustration, les expressions utilisées par les acteurs lyonnais), le registre associé à la pratique des travailleurs sociaux paraît s'opposer termes à termes à celui des bénévoles du secteur caritatif : renvoyant à une approche plus technique de la relation aux SDF, il s'inscrit volontiers dans une logique qui fixe "l'insertion", la "réintégration" comme moteurs de l'action. En outre, les professionnels du social n'hésitent pas, lorsqu'ils évoquent leur approche des personnes accueillies, à dénoncer parallèlement un modèle caritatif traditionnel lourdement stigmatisé : au don comme charité, mis en œuvre par des bénévoles non formés, et enfermant les bénéficiaires dans une position d'assistés, s'oppose la relation d'écoute, conduite par des professionnels, et orientée vers l'autonomisation et la responsabilisation du sujet.

"Il y a des clivages entre les associations sur ce sujet. Certaines approches ne sont d'ailleurs pas forcément conscientisées, par exemple ceux qui sont trop dans la non-distance, et dans le don. Mais nous, on est des salariés, il y a des associations qui ne travaillent qu'avec des bénévoles. C'est difficile pour eux d'avoir le recul que nous, on a grâce à la formation. [...] Mais, il y a des gens qui ne sont pas dans cette introspection et donc, ils sont en plein dans l'attitude "Oh, le pauvre malheureux". Il y en a qui nous appellent : "Vous vous rendez compte, il est dehors!" Ben ouais, il y en a plein dehors ! Et puis, peut-être, il a envie ! ? Et alors, ça, ils ne peuvent pas comprendre." (travailleur social, directeur d'une association d'accueil de jour, Grenoble)

"Dans nos secteurs, il faut être agréable à regarder, mais simple ! il faut pas qu'il y ait de la violence, ou provoquer la grande distance ! Et il y a des moments où on ne peut pas ! Voyez ce que je veux dire ! Et là, il y a quelque chose d'important pour les associations. De même que le langage. Mais c'est pas simple et surtout c'est pas simple à dire à des bénévoles. C'est la grosse difficulté ! Un bénévole, par excellence, vous devez toujours lui faire des compliments, lui dire merci, et surtout vous mettre à genoux par ce qu'il veut bien être là ! Et avoir une action professionnelle avec des bénévoles, c'est très très difficile !" (responsable salariée, association d'accueil de jour, Orléans)

“C’est un métier de travailler dans le social même si on ne fait pas ça par hasard non plus. À Lyon ce qui est très frappant c’est le poids du réseau religieux et des bénévoles. Il y en a qui sont formidables, formés, et tout, mais il y en a qui sont là pour gagner leur place au paradis. Je caricature mais à peine.” (responsable de service, Ville de Lyon)

Malgré les tensions qui s’expriment, autour de la relation d’aide, entre associations, institutionnels, bénévoles et professionnels, ou peut-être grâce aux réflexions qu’elles suscitent, les entretiens révèlent l’émergence de “nouvelles” conceptions et pratiques concernant les modalités de l’accompagnement des personnes sans domicile, qui se présentent comme un dépassement de l’opposition entre contractualisation et compassion. Ces réflexions soulignent d’abord l’inégalité établie dans et par la relation d’aide, qu’il s’agisse d’une relation entre un bénévole et un SDF dans le cadre d’un accueil, ou des rapports entre le travailleur social et la personne qu’il accompagne. Selon nos interlocuteurs, cette inégalité contribuerait à produire encore de l’exclusion, là où précisément on veut lutter contre elle. Cette lecture des dysfonctionnements de l’échange avec les publics procède souvent d’une analyse de l’exclusion en termes d’absence de relations sociales, qui met au premier plan la nécessité de permettre aux personnes exclues de renouer des relations, d’échanger avec autrui, et en particulier avec des individus non concernés par cette exclusion. Dès lors, nombre de propositions émises par les acteurs vont dans le sens d’un réaménagement de la relation d’aide aux SDF qui la rapprocherait d’une relation dite “normale”, c’est à dire qui l’émanciperait en quelque sorte de son contexte social, où les rôles sociaux d’aidant et d’aidé seraient effacés au profit d’une relation d’égalité.

Une première déclinaison de ce réaménagement de la relation d’aide consiste à repenser la place des personnes bénéficiaires dans les dispositifs. Elle s’inscrit dans une perspective où l’action sociale se doit d’associer non plus des demandeurs mais des usagers⁴⁹. C’est notamment dans cette logique que la FNARS Rhône-Alpes vient de créer une Commission régionale des usagers pour aller vers des “relations plus égalitaires”, qui travaille notamment à l’édition d’un guide “moins jargonnant” et à de meilleurs moyens de communication⁵⁰. De même, une des préconisations annoncées dans le schéma départemental de l’accueil, de l’hébergement et de l’insertion 2002-2004 piloté par la DDASS en Isère est ainsi “d’affirmer la place de l’usager”, en facilitant son expression dans les structures et sa participation à l’élaboration de leurs règles de fonctionnement⁵¹. Quand aux pratiques associatives dans ce domaine, elles vont parfois plus loin : l’antenne grenobloise du *Secours Catholique* parle ainsi de “faire avec” et de “s’associer avec les plus pauvres pour construire une société plus juste et plus

49 Pour une sociologie de l’usager on pourra notamment se référer aux travaux de Philippe Warin : Warin, Philippe, *Les usagers dans l’évaluation des politiques publiques : étude des relations de service*, Paris, L’Harmattan, 1993.

50 Entretien avec la directrice régionale de la FNARS Rhône-Alpes, Lyon.

51 Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de l’Isère, *Schéma départemental de l’accueil, de l’hébergement et de l’insertion 2002-2004*, novembre 2001, (p. 47 et suivantes).

*fraternelle*⁵². Il s'agit notamment, à travers les dispositifs qu'elle met en place, **d'abolir la frontière entre bénévoles et bénéficiaires**. Des groupes sont constitués, composés pour moitié de bénévoles et pour moitié de bénéficiaires, dans le cadre desquels se mettent en place les activités : le marché est fait en collectivité, les repas sont préparés et pris ensemble. *Le Fournil*, association auto-gérée de SDF, se présente comme l'incarnation même de ce principe : ses responsables et animateurs sont élus par et parmi les bénéficiaires, les bénéficiaires appelés "*convives*", sont membres de l'association.

Deux autres types de pratiques reflètent également cette **volonté d'émanciper la relation d'aide de celle du don, et de l'apparenter, le plus possible, à une relation d'échange entre égaux**. Sur l'initiative de la DDASS de l'Isère, la plupart des accueils de jour et du soir sont présentés et organisés comme des moments de rencontre et d'échanges entre les accueillants et les accueillis : la distribution de nourriture, de vêtements, le "*contact de rue*" avec les personnes clochardisées pour apporter des soins ou une assistance, doivent être le prétexte à l'établissement d'une relation d'écoute, visant une "*re-socialisation*".

*"L'objectif des accueils du soir est d'apporter une aide aux personnes en grande difficulté pendant la période hivernale, en proposant des repas chauds. Plus qu'une aide alimentaire, il s'agit de créer un contact humain avec un public hétérogène, d'établir un dialogue confiant et constructif entre les intervenants bénévoles et les personnes afin de mieux connaître leurs aspirations, de mieux les informer sur les différents lieux d'hébergement et les possibilités d'accueil médical ou social"*⁵³.

Dans le même ordre d'idées, plusieurs associations impliquées dans l'accueil de jour ont instauré des participations financières symboliques pour l'obtention des prestations qu'elles fournissent, de manière à s'éloigner à nouveau d'un modèle caritatif fondé sur l'assistance. D'autres vont même plus loin, comme *Point d'Eau* à Grenoble qui a décidé récemment de renoncer à distribuer systématiquement certains produits et d'offrir uniquement ceux qui sont en rapport avec sa mission : des douches gratuites. En vidant l'échange de son contenu matériel, celui-ci doit gagner en "*densité humaine*", être désiré et vécu pour lui-même. Pour les associations concernées, il s'agit autant de restaurer la dignité des accueillis, en ne les cantonnant plus dans une position d'assisté, que de refuser d'être un simple "*guichet*".

"Avant, on donnait tout ! Rasoirs, vêtements, etc. Maintenant on ne donne plus rien : du gel douche, du shampoing, on prête la serviette, ils doivent nettoyer leur douche. Nos services sont gratuits, mais on est beaucoup moins dans le don, les rasoirs, c'est dans un autre endroit, les vêtements aussi, on fait plus les portables, le coiffeur, les timbres. [...] Par ce que le don entraîne le don, les SDF sont vraiment des gens comme nous, des exclus mais de notre société, donc ils sont dans le dû :

52 Entretien avec une chargée de mission du Secours Catholique de l'Isère, Grenoble.

53 Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de l'Isère, *Le dispositif d'accueil, d'accompagnement et d'hébergement*, octobre 2001, p. 10.

“bonjour, je veux un timbre”. Mais il faut que ça corresponde à une vraie démarche, et puis, nous, ce qu’on cherche à travers le fait de moins donner, c’est d’être plus à l’écoute et disponible à la relation. Après, le don, ça se discute, mais il n’y a plus d’automatisme. Et ça marche, par ce qu’avant, quand on n’avait pas, c’était le fiasco. Maintenant qu’on a presque plus rien, quand on donne, c’est apprécié et on n’est pas des porte-serviettes, des donneurs de timbre, ça change les relations et il y a du temps pour discuter. Et ils viennent pour ça, pas pour chercher un service comme à la CAF.” (responsable salarié, association d’accueil de jour, Grenoble)

S’il est encore difficile d’en prendre toute la mesure, l’intérêt **d’une telle évolution des représentations et des modes d’action** est qu’elle s’apparente à la construction et à la revendication d’une nouvelle forme de professionnalisme propre cette fois au secteur de l’aide aux SDF. La recherche d’une posture, qui ne soit ni celle du modèle classique du bénévolat – où l’engagement est fondé sur le don de soi et la compassion –, ni celle du modèle traditionnel du travail social – où la relation s’organise autour d’un contrat et impose le respect d’un ensemble de normes aux deux protagonistes –, s’apparente en effet à ce que les sociologues des professions appellent “le réglage de la bonne distance avec le public” et considèrent comme “la marque du professionnel”⁵⁴. Par ailleurs, ces réflexions concernent principalement l’activité d’accueil et d’écoute, qui est l’une des dernières activités où salariés et bénévoles interviennent à parts égales et occupe une place à part dans les récits des acteurs : l’accueil est ce qui différencie une structure d’une autre, mais aussi ce qui distingue l’action à destination des “SDF” d’autres politiques sectorielles. Il faut noter à cet égard l’intérêt manifesté par nombre de bénévoles pour des formations et séminaires qui proposent notamment, en s’inspirant de techniques comme la supervision psychologique, de réfléchir sur les pratiques d’accueil et de mettre en commun les expériences de contact avec le public.

“Nous, on est plein de supervisions, tous les quinze jours, on a une grosse supervision, et les bénévoles aussi. Donc, on a un gros travail d’analyse et d’évaluation de notre travail. Mais, il y a des gens qui ne sont pas dans cette introspection et donc, ils sont en plein dans l’attitude «Oh, le pauvre malheureux».” (responsable salarié, association d’accueil de jour, Grenoble)

Investie et valorisée au sein d’un certain nombre d’associations, cette démarche de “professionnalisation de l’accueil” commence également d’être encouragée par les institutions et les collectifs de professionnels, comme la FNARS.

“La question de la relation bénévoles/salariés rejoint celle de la participation des usagers... On constate une augmentation de la demande de formation pour les bénévoles. Cela peut venir d’eux-mêmes mais aussi des Conseils d’administration. On veut donc les aider, les accompagner dans l’élaboration de leur projet associatif. Les missions qui sont demandées aux bénévoles sont difficiles, et peut-être de plus en plus difficiles avec l’évolution du public. On parle d’agressivité, de violence, de troubles de

54 Voir sur ce point : Weller Jean-Marc, “Stress relationnel et distance au public. De la relation de service à la relation d’aide”, *Sociologie du Travail*, 44(1), janvier-mars, 2002, pp. 75-97.

comportement... La bonne volonté et la générosité ne suffisent plus. Les bénévoles sont donc démunis, sans arme et sans protection face à ces évolutions." (responsable régionale, FNARS, Lyon)

"Et puis il y a les bénévoles... attention je ne dis pas que ce n'est pas bien les bénévoles. Au contraire c'est important et même si on professionnalise l'accueil. Car attention ce n'est pas la professionnalisation des gens mais de la fonction." (conseiller technique, DDASS du Rhône)

La professionnalisation de l'accueil, par ce qu'elle concerne l'ensemble des acteurs de cette politique en même temps qu'elle leur est spécifique, est donc porteuse d'enjeux essentiels. Si les références à cette dimension de la relation d'aide dans nos entretiens témoignent du fait que cette professionnalisation est en germe sur les trois terrains étudiés, **il faut souligner toutefois que ce processus ne prend, ni la même forme, ni la même intensité à Grenoble, Lyon ou Orléans.** Tandis qu'à Grenoble, l'investissement des acteurs dans une réflexion collective sur les spécificités de l'accueil des SDF semble fort et valorisé, il semble moins partagé à Lyon – où seule une partie des associations et institutions paraît s'y attacher –, et nettement minoritaire à Orléans, dont le paysage associatif est dominé par des structures qui revendiquent clairement leur attachement à un modèle caritatif inspiré de la charité religieuse. Parmi les facteurs susceptibles d'expliquer ces variations, il faut sans doute mentionner d'une part la structure et la composition du paysage associatif. Si, comme nous l'avons souligné à propos d'Orléans, la présence forte d'associations caritatives recourant au bénévolat paraît aller de pair avec un intérêt moindre pour la professionnalisation, il semble que certaines antennes locales de réseaux nationaux peuvent pour leur part jouer un rôle décisif dans ces réflexions : c'est par exemple le cas de la FNARS à Lyon, mais aussi du *Secours Catholique* de l'Isère (perçue au sein de sa fédération comme une des antennes locales les plus dynamiques), qui ont toutes deux alimenté le réseau de leurs partenaires en réflexions, suggéré des rencontres, organisé des formations. D'autre part, cet investissement collectif dans l'élaboration d'un modèle professionnel dépend étroitement des occasions de rencontre et d'échange qu'offre le contexte local aux acteurs : ces occasions peuvent être pour partie provoquées, voire institutionnalisées comme à Grenoble, où la coordination et la concertation sur la question SDF sont relativement développées ; l'expérience du collectif peut être aussi fortuite et s'imposer brutalement aux acteurs, tout particulièrement dans le cas des crises.

Gestion des crises et apprentissage de l'action collective

Par ce que la vocation des acteurs institutionnels et associatifs intervenant auprès des populations sans domicile est précisément d'être capables de répondre dans l'urgence à des situations qui sont considérées comme périlleuses pour les individus concernés, **le fonctionnement des dispositifs locaux d'accueil et d'héberge-**

ment est susceptible d'être à tout instant remis en cause par de brusques fluctuations de la demande. Que ces variations souvent brutales et d'ampleur importante soient liées à des changements de saisons et de température, ou à des flux migratoires nouveaux, aucune structure ne peut les ignorer ou refuser tout à fait de s'y adapter. **Au-delà des difficultés très concrètes qu'elles génèrent pour nos interlocuteurs, ces crises et les réactions qu'elles suscitent sont aussi susceptibles d'une lecture en terme de processus d'apprentissage, qui met notamment en évidence leurs effets sur la construction d'une identité collective chez les acteurs de l'aide et de l'hébergement d'urgence.**

À ce titre, une des expériences les plus structurantes pour les acteurs interrogés est sans doute celle de l'accueil, ces trois dernières années, d'une population sans cesse croissante de demandeurs d'asile. Tous les entretiens, quelles que soient les villes et structures concernées, ont fait référence à l'arrivée massive de migrants, souvent des hommes seuls, mais également des familles entières, auxquels le "nouveau" statut de demandeur d'asile territorial permet de séjourner sur le territoire national, mais ne confère aucun droit. Privées le plus souvent de ressources, mais ne pouvant légalement travailler, ces populations en sont par conséquent réduites à s'adresser aux dispositifs destinés aux SDF pour se loger, se nourrir, avoir accès aux soins ou à une assistance juridique. Sans faire une liste exhaustive des conséquences induites par ces flux migratoires sur les structures, on peut néanmoins souligner qu'ils sont venus profondément remettre en cause un équilibre déjà instable et forcément précaire : augmentation très importante des dépenses afin d'offrir plus de nourriture, de logements, de services ; difficultés liées à l'élaboration de réponses adaptées à des publics dont les problématiques sont jugées différentes ; montée des conflits et des affrontements entre les populations dites traditionnelles et les demandeurs d'asile, etc.

Les réponses à cette situation sont fonction d'un ensemble de facteurs – nature des relations entre associations et institutions, des projets associatifs, des conceptions politiques et religieuses, état de la coopération entre structures au niveau local, etc. – évoqués dans la troisième partie de cette recherche. Elles n'en présentent pas moins quelques caractéristiques communes qui méritent d'être discutées plus avant. Une première conséquence, à ce titre, de l'arrivée massive des demandeurs d'asile a été de susciter, sur nos trois terrains, de nombreuses réunions, informelles ou plus institutionnelles, entre les différents protagonistes. Partout, la gestion de ces nouvelles populations a été l'occasion de rencontres entre associations et institutions, structures d'hébergement et structures d'accueil de jour. Même dans des contextes locaux ou associatifs spécifiques, où la concertation avec les partenaires fait figure d'exception, la "crise de l'asile" a conduit les acteurs à considérer qu'il devenait impossible de gérer ses conséquences de manière isolée, et qu'il convenait d'en traiter collectivement. **Si ces rencontres n'ont pas toujours, loin s'en faut, débouché sur des actions concertées, elles ont au moins conduit les acteurs de ce secteur à se compter, se parler, et partant, à prendre conscience de l'existence d'un collectif, dont le partage de mêmes difficultés constitue un premier dénominateur commun.**

Parmi les thèmes évoqués à l'occasion de ces échanges, qui se sont parfois transformés en conflits ouverts, figure celui de la définition des bénéficiaires légitimes. En premier lieu, l'évocation des difficultés liées à la cohabitation des populations dans les mêmes structures amène la plupart de nos interlocuteurs à ressentir la nécessité de rappeler qu'ils se doivent à "leurs" publics. Les "nôtres", nos "habitués", "ceux qui étaient là avant" sont autant d'expressions fréquemment mobilisées pour souligner que parler de l'étranger (ici, à double titre) est toujours l'occasion de retracer les frontières de son territoire. Dans une perspective identique, les problématiques spécifiques aux demandeurs d'asile sont évoquées par opposition à celles des publics traditionnels. Public inhabituel en termes de parcours, de perspective d'insertion, ou d'attentes, les demandeurs d'asile sont perçus par tous comme des SDF "involontaires", "sans solution" et "sans perspective d'insertion". S'il s'agit souvent pour les acteurs interrogés de témoigner d'un sentiment d'impuissance à l'égard d'une population pour les problèmes de laquelle ils ne disposent pas d'outils et de solutions, ils y trouvent aussi l'opportunité de redéfinir collectivement leurs propres moyens et missions. Au cours des réunions de crise qui ont rassemblé dans diverses circonstances les acteurs sur nos trois terrains, ont été ainsi discutées les missions des dispositifs d'accueil d'urgence, le partage des tâches et des rôles entre associations et entre institutions : tandis qu'à Orléans DDASS et Conseil Général se sont mutuellement accusés de ne pas assumer leurs responsabilités face aux demandeurs d'asile, la DDASS et le Conseil Général de l'Isère et le CCAS de Grenoble ont co-financé deux structures spécifiquement destinées à l'accueil des demandeurs d'asile pour soulager les dispositifs existants sur l'agglomération. Enfin, ces débats et les enjeux politiques qui leur sont associés ont reposé aux acteurs associatifs les questions de leur identité militante ou apolitique, des positions qu'ils entendent défendre concernant les droits d'asile et de droit d'accueil, et des moyens qu'ils sont prêts à utiliser pour se faire entendre. À cet égard, la sensibilité des sujets liés à l'asile et l'immigration constitue sans doute un des meilleurs révélateurs des sensibilités militantes et politiques contrastées du paysage associatif intervenant auprès des SDF.

"Si l'on revient aux associations entre elles, il est difficile de parvenir à des positions communes par rapport à l'interpellation des pouvoirs publics. Soit que ces freins soient dus à des logiques de concurrence, soit par ce qu'elles n'ont pas les mêmes positions par rapport à des problèmes. Cela est particulièrement visible sur la question des réfugiés qui a été très tendue et qui le reste". (animatrice, FONDA Rhône-Alpes)

Pour complexes et conflictuelles qu'elles soient, ces relations se sont pour la plupart inscrites dans la durée et ont favorisé une connaissance mutuelle autant qu'un partage de points de vue sur les principes qui doivent guider l'action. **Amenés à se penser collectivement comme un secteur en proie aux mêmes difficultés et menacé de dysfonctionnements identiques si des réponses plus claires ne sont pas élaborées à destination des demandeurs d'asile, les acteurs de ce secteur ont été également obligés de revoir ensemble leurs modes d'intervention et de s'engager dans une meilleure articulation des dispositifs.**

Vers une autonomisation des systèmes d'acteurs locaux ?

Laure Chebbah-Malicet et Philippe Zittoun

Le travail d'identification des acteurs et l'analyse de leurs difficultés à construire une identité commune ont permis de souligner l'existence de mécanismes favorisant la segmentation et la fragmentation des actions à destination des SDF. Pour autant, ces mécanismes n'interdisent pas l'émergence et le développement de processus qui permettent aux acteurs de travailler ensemble, de réguler leurs actions, d'agir collectivement voire de construire des actions communes comme l'indique l'élaboration de savoirs communs et l'organisation de réponses à plusieurs que nous avons précédemment montré. S'intéresser aux différentes modalités de l'échange permet de prolonger notre réflexion et de nous interroger cette fois sur la façon dont les acteurs organisent et structurent leurs interventions les unes par rapport aux autres, régulent plus ou moins leurs activités et obtiennent ou non les ressources nécessaires pour mener à bien leur projet. La prolifération des échanges entre les acteurs et des lieux qui les permettent nous conduise ainsi, à nous interroger sur les raisons qui favorisent le développement et la pérennisation de ces échanges, tout autant que sur les conséquences de leur essor.

DES INCITATIONS INSTITUTIONNELLES À L'ÉCHANGE

Nos investigations permettent d'affirmer que **les premiers demandeurs d'échange et organisateurs de régulations, sont localement les acteurs institutionnels**. Représentants locaux de l'État sectoriel le plus souvent, mais aussi parfois de collectivités territoriales, ils sont les premiers à organiser des rencontres, à déployer de nouveaux dispositifs qui favorisent l'échange et le partenariat. **Répondant aux orientations d'un cadre national, les acteurs institutionnels semblent s'investir de manière croissante dans un rôle d'incitateur**, voire d'animateur, pour reprendre une analyse développée par Donzelot et Estèbe⁵⁵. Dans un contexte où le niveau local semble apparaître non

55 Donzelot Jacques, Estèbe Philippe, *op. cit.*

seulement comme lieu de coordination des actions mais plus largement comme territoire où peuvent se définir tant les publics, les objectifs, les enjeux que les actions, quelles sont alors les ressources et les stratégies que les acteurs institutionnels mobilisent ?

La coordination au cœur du cadre législatif

Depuis le début des années 1970, de nombreuses mesures législatives et réglementaires ont été prises dans le domaine de la lutte contre la pauvreté intégrant à chaque fois le souci d'organiser ou de renforcer les échanges entre acteurs locaux. Cette incitation au partenariat local s'est traduit par **la multiplication de mesures et dispositifs dont l'objectif affiché est de favoriser une concertation entre acteurs locaux, comme pour atténuer les effets de la balkanisation des financements⁵⁶ et l'éclatement des actions**. Si cette logique s'inscrit dans un processus engagé notamment depuis les lois de décentralisation et touchant bons nombres de politiques publiques, notamment dans le secteur sanitaire et social, elle prend ici une dimension d'autant plus forte que les interventions publiques à destination des SDF mobilisent un large panel d'acteurs associatifs ou institutionnels.

Comme nous l'avons vu précédemment, la création du label CHRS a constitué une étape, sinon charnière du moins centrale dans la gestion de la problématique SDF et a contribué, de fait, à l'accélération de l'institutionnalisation et de la professionnalisation d'un secteur jusque-là dominé par l'initiative privée et caritative. Par ailleurs, elle a amorcé une série de dispositions qui, par la suite, ont traduit la priorité politique accordée à la lutte contre les exclusions. Dès la fin des années 1980, la création du RMI, la loi Besson avec notamment la mise en place du Fonds solidarité logement (FSL) alimenté principalement par une dotation de l'État et des départements, le développement des plans départementaux ou l'aide au logement temporaire (ALT), pour aider les associations logeant des personnes défavorisées à titre temporaire et financer la gestion locative de l'hébergement d'urgence, ont été autant de mesures visant à structurer une action publique à destination des personnes privées de logement. Cette logique a ensuite trouvé un prolongement dans la loi d'orientation du 31 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui institue dans son article 157 la mise en place un dispositif de veille sociale défini en ces termes :

“Dans chaque département est mis en place, sur l'initiative du représentant de l'État dans le département un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté, fonctionnant en permanence tous les jours de l'année et pouvant être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.”

S'inspirant de l'expérience du Samu social parisien, ce dispositif ambitionne une gestion plus concertée et plus collective des capacités d'accueil et d'hébergement au niveau local. La volonté d'insti-

56 Alfundari Elie, Maurel Elisabeth, *Hébergement et réadaptation sociale*, op. cit.

tuer un interlocuteur unique, notamment via un service téléphonique, se veut être un moyen d'améliorer l'accès des personnes aux différents dispositifs en coordonnant les réponses.

Cet enchaînement de mesures nationales rapidement brossé, vise explicitement à favoriser la "concertation", voire la "coordination" entre les acteurs, autant de notions qui prônent les bienfaits et la nécessité de l'échange au niveau local. Ainsi, pour les responsables nationaux il s'agit d'impulser des dispositifs qui se déclineront à l'échelon départemental, ce qui se traduit par la mise en place d'une série de plans et autres schémas qui ont pour vocation l'encadrement et la structuration du système d'acteurs locaux invités à collaborer, réfléchir, et/ou travailler ensemble.

Parmi ces dispositions, **deux plans consacrés à la question de l'hébergement, voire plus largement à celle du logement, paraissent très structurants au niveau local.** Les **Schémas départementaux de l'accueil et de l'hébergement (SDAH)**, d'une part, se sont révélés comme une nouvelle étape du cadrage de l'intervention locale à destination des "mal-logés" ou des "non logés". Ce dispositif, signé pour une durée de trois ans, a pris le relais des plans départementaux des CHRS initiés par une circulaire de 1991. en traduisant un élargissement des préoccupations publiques, en cohérence avec la loi contre les exclusions de 1998. Si les CHRS ne sont plus les seuls concernés par ces schémas départementaux, c'est l'ensemble des fonctions d'accueil, d'hébergement et d'insertion qui se trouve désormais impliqué, avec une vocation clairement affichée : "*coordonner l'action des associations engagées dans la lutte contre les exclusions*"⁵⁷ et de "*renforcer l'adaptation, la complémentarité, et la coordination des réponses*"⁵⁸. Les **Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)**, d'autre part, se sont imposés comme un autre dispositif central en intégrant la thématique de l'accueil et de l'hébergement d'urgence dans une problématique plus large que les seules actions en direction des SDF. Créé en 1990 dans le cadre de la loi Besson, ce dispositif vise à la fois une approche concertée des problématiques de logement à l'échelle d'un territoire et une gestion collective de divers dispositifs comme le FSL. L'objectif consistait également à fixer un cadre transposable localement pour que puissent s'organiser des échanges de connaissances, de diagnostic et éventuellement de solutions entre les différents intervenants.

La logique identifiée au cœur de ces deux dispositions phares se trouve renforcée dans d'autres dispositifs tels que le **Programme régional d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS)** inscrit dans la loi contre les exclusions, ou les **Plans départementaux d'insertion (PDI)**. Là encore, les pouvoirs publics ont traduit leur volonté d'élargir le cadrage institutionnel de l'action en direction des SDF en portant la question de la santé et celle de l'économie au rang des priorités, tout en insistant

57 DRASS Rhône-Alpes, *Le schéma départemental : un outil d'aide aux plus démunis*, avril 2003.

58 DRASS Rhône-Alpes, *Mise en perspective régionale des schémas de l'accueil, de l'hébergement et l'insertion en Rhône-Alpes*, juillet 2003.

sur la nécessité de faciliter “la coordination des politiques sectorielles et d’articuler entre eux des outils et dispositifs”⁵⁹.

Dans cette tentative d’organiser un cadre d’intervention pour gérer la problématique SDF, l’incitation aux échanges, voire au “travailler ensemble” est clair. Le passage de lois cadres ou d’orientations législatives à la mise en place de dispositifs locaux illustre des ambitions qui font du partenariat, voire de la coordination, un mode de gouvernement local envisagé comme le plus efficace. La teneur des bilans départementaux qui font du “cloisonnement des partenaires” ou de “l’absence de coordination” des éléments d’évaluation négatifs ne permet pas le doute, occasionnant des repositionnements de la part des acteurs du jeu institutionnel local.

Des acteurs institutionnels locaux “animateurs”

Ce mouvement qui vise à valoriser la coordination à l’échelon local confère aux acteurs institutionnels locaux une mission d’animation, qui incombe essentiellement aux services de l’État. En effet, à l’exception du CCAS de Grenoble, qui s’est imposé comme un acteur central du système d’acteurs local, les services municipaux, comme ceux gérés par les Conseils généraux, ne sont pas apparus comme étant en position de revendiquer fermement l’animation de l’intervention publique locale à destination des SDF. Dès lors, ce sont les **Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS)**, et dans une certaine mesure les **Directions départementales de l’équipement (DDE)** ou bien les **Directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS)** qui ont investi la fonction d’animation faisant ainsi écho aux fonctions d’un “État-animateur” porteur de l’incitation au “travailler ensemble”. En charge du pilotage et du suivi des dispositifs locaux, ces services qui interviennent en tant que services spécialisés des préfectures de département tendent à s’imposer comme les garants de l’échange au niveau local. Pour ce faire, les agents n’hésitent pas à revendiquer une capacité de cadrage et d’organisation susceptible de rendre lisible et compréhensible les objectifs fixés nationalement et les difficultés propres à chaque terrain :

“Le travail en réseau est très important pour effectuer un travail de veille et d’alerte. Si on prend le PDALDP, il permet de repérer des secteurs sans opérateur identifié. L’État peut alors impulser des commandes, permettre l’émergence de besoins.” (conseiller technique, DDASS, Rhône)

La responsabilité d’une gestion de fonds publics permet aux services locaux de l’État, et dans une moindre mesure à ceux des collectivités locales, de porter cette logique. La gestion des lignes de financements dévolues à la gestion locale de la problématique SDF constitue en effet une des clés de l’incitation à l’échange. Ainsi, **les acteurs institutionnels apparaissent comme les premiers défenseurs d’une logique partenariale qui peut même être présentée**

59 DDASS du Rhône, *Schéma départemental de l’hébergement, de l’accueil et de l’insertion, département du Rhône (2002-2004)*, octobre 2002, p. 14.

comme une contrepartie à l'attribution de subventions. Dans la plupart des cas, ce rôle de coordinateur ou d'incitateur à la coordination constitue, au moins pour les principaux financeurs, un levier de légitimité supplémentaire. Influencer le choix des priorités, se poser comme animateur de réseau, voire en chef d'orchestre de l'action publique locale constitue un enjeu de taille permettant de renforcer l'atout que constitue la détention de ressources financières

Confortés par une législation incitative, les intervenants des DDASS, voire des CCAS ou des Conseils Généraux portent un discours volontaire sur le nécessaire renforcement des échanges entre acteurs et actions. La mise en place de commissions ou de groupes de travail rassemblant associations et partenaires institutionnels devient un mode d'action privilégié qui positionne la mise en réseau des acteurs comme un volet essentiel de leurs actions :

"J'ai en charge la mise en œuvre du schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion dans sa nouvelle version (1998-1999) [...] On est sans cesse à la recherche de légitimité [...] Toutes ces missions nécessitent beaucoup de rigueur et de partenaires ainsi que de la cohérence interne. On agit en pleine transversalité [...]. Ma mission consiste notamment à faire beaucoup de bilans, ce qui fait parti de suivi. Du coup, il est important de savoir combien on a d'opérateurs, qui fait quoi. [...] Je gère également l'observatoire de la demande localisé [...] c'est typiquement un dossier à partenaires. [...] En plus de tout cela, je suis là pour donner de l'impulsion, gérer le bon fonctionnement de la veille sociale." (conseiller technique, DDASS Rhône).

"Chacun dans son rôle : la DDASS pour le côté opérationnel, la préfecture plutôt pour la coordination" (chargé de mission, préfecture du Loiret)

"Non, [La coopération n'est pas à l'initiative d'une association en particulier] [...], je dirais que [ce sont d'abord] les institutions : DDASS, mairie, le Conseil Général a suivi. Elles ont souhaité être au courant." (responsable structure d'accueil de jour, Grenoble)

La politique en matière de plans, schémas et autres fonds, auxquels sont liés des financements publics, s'avère clairement un facteur d'appui permettant aux acteurs institutionnels de revendiquer et de s'affirmer en tant qu'animateurs locaux. Derrière cet objectif de cadrage impulsé par l'État, plusieurs motivations peuvent être esquissées. D'une part, il est indéniable que **cette logique participe d'une volonté de labelliser une politique spécifique à destination des SDF** en impulsant des lignes directrices et budgétaires portées par des dispositifs. **Mais s'agissant des DDASS en particulier, nous ne pouvons ignorer un autre type de motivation, lié cette fois à une tentative de reconquête du terrain perdu.** En effet, depuis le transfert d'une partie des assistantes sociales au profit des Conseils généraux⁶⁰, cette administration a été reléguée dans une position qui la tient éloignée des publics, alors même que son intervention traditionnelle était celle d'un engagement en première

60 Ce transfert de compétences et de services a eu lieu avec le vote des lois de décentralisation de 1982-1983.

ligne. Dans ce contexte, la fonction d'incitateur, voire celle d'animateur, impulsée par les directives nationales, apparaît clairement comme une opportunité de récupérer une place moins périphérique dans le système d'acteurs local en charge des missions d'action sociale, notamment à destination des SDF. L'enjeu porte alors sur la capacité d'organiser le cadre d'intervention local, tout autant que sur la possibilité de peser sur les orientations et l'esprit dans lequel le travail d'accompagnement et d'accueil est conduit.

Pour autant, **il semble que la capacité d'animation des acteurs institutionnels trouve l'une de ses limites dans le foisonnement de ce type de dispositifs.** En effet, la multiplication observée localement tend à apparaître comme un "trop plein" qui, aux dires de nombreux acteurs rencontrés, y compris les acteurs institutionnels eux-mêmes, porte atteinte à la lisibilité des objectifs et le risque d'un renforcement du caractère fragmenté de l'action publique conduite en direction des SDF :

"Il y a tellement de dispositifs qui se surajoutent et s'empilent... le schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion est un chapeau DDASS. On se ne se limite plus au CHRS. Il y a intégration de cette problématique à d'autres dispositifs. À la DDASS, il y a quelqu'un qui s'occupe du logement, du FSL, des résidences sociales, de l'ALT mais il y a aussi quelqu'un d'autre qui gère le dossier CHRS. À la DDASS, les liens ne sont pas toujours évidents. Au niveau départemental, il y a un enjeu de faire le lien entre ce schéma et le PDALPD." (chargé de mission, DDE, Rhône)

Dans un tel contexte, on perçoit que si **la capacité d'animation des acteurs institutionnels est certes préconisée et portée par des directives nationales, elle reste tributaire de la possibilité pour eux d'imposer ce rôle.** À ce titre, les difficultés rencontrées par la DDASS et la DDE du Loiret sont révélatrices du caractère délicat d'une fonction qu'il s'agit de négocier dans des contextes locaux toujours particuliers :

"L'État est seul, plus généralement la DDASS ; et ce qui est difficile à vivre, c'est qu'on a les crédits, on a le promoteur, mais on n'arrive pas à mettre quelque chose en place parce qu'il y a une opposition locale." (conseiller technique, DDASS, Loiret)

Il convient cependant de souligner que **ce rôle d'incitateur voire d'animateur, conforté par les orientations de ces vingt dernières années, est venu mettre fin au quasi-monopole de l'action associative dans le secteur des SDF.** La redéfinition des missions de chacun, ainsi occasionnée, s'est alors logiquement portée sur la nature et l'évolution de l'articulation public/privé.

La délégation de service public : un principe controversé

Malgré un réinvestissement du champ de l'action à destination des SDF par les services de l'État, les **directives et les dispositifs**

publics auxquels sont liés des financements, continuent de s'appuyer sur un soutien à des acteurs privés, associatifs dans leur grande majorité. De ce fait, un certain nombre d'acteurs rencontrés s'interrogent sur ce qu'ils n'hésitent pas à qualifier de *délégation de missions de service public*, voire de *délégation de service public*. Indépendamment de la pertinence juridico-administrative et politique d'une telle approche⁶¹, les questionnements qui en découlent nous intéressent en cela qu'ils nous renseignent sur l'état d'esprit dans lequel les échanges entre acteurs sont envisagés ou vécus.

Parler de délégation de service public sous-entend que **s'occuper des SDF constituerait une mission de service public.** Dans ce contexte, c'est la place et le rôle des différents intervenants qui est interrogée. Si la question est peu évoquée à Grenoble, elle semble prendre une certaine importance à Lyon, comme à Orléans. Pour les représentants de l'État et des collectivités locales de ces deux villes, la logique des dispositifs publics conduit chacun à réfléchir à son positionnement dans le système d'acteurs local.

"Moi je pense que la question de la philosophie de la délégation de service public est centrale. Est-ce que c'est un bon moyen ? Est-ce qu'il faut que ce soient des fonctionnaires qui fassent cela ? Je n'en sais rien. C'est vrai que ça apporte un certain nombre de souplesse que ça vienne des associations... mais bon." (conseiller technique, DDASS, Rhône)

Dans ce contexte d'échange où les services de l'État n'agissent pas directement auprès des publics tout en affichant l'intervention à destination des SDF comme une de leur mission, leur positionnement se trouve fragilisé. Tandis que certains acteurs associatifs semblent avoir du mal ou des réticences à s'inscrire dans une logique de concertation avec eux, les agents administratifs sont tentés de revendiquer une prise en charge plus directe de cette intervention :

"X : Oui, et ils n'ont pas cette conscience d'être en délégation de service public, d'être financés, et ils font leur projet et ils l'imposent. Et on a un mal fou à inverser ! C'est très compliqué !" (conseiller technique, DDASS, Loiret)

"Pour moi, je trouve que l'on ne développe pas assez le service public. Il est plus facile pour le politique de déléguer le service public à des associations. Peut-être parce que ça revient moins cher, mais au bout du compte je ne suis pas convaincu. Les choses seraient plus claires s'il y avait des structures d'hébergement de service public." (responsable de service, ville de Lyon)

"Moi, je vais être claire : il faut que l'État se redonne des services sociaux spécialisés dans les populations qui leur incombent ! Il faut qu'ils arrêtent de dire : "On va essayer de trouver des solutions avec les associations" – qui ont en plus une délégation pour assurer le service public qui est aléatoire – souvent avec des moyens qui sont insuffisants – parce que là, finalement, ils comptent sur les bénévoles de la Croix Rouge, hein : je trouve que l'État, là dessus, fait très fort ! – par rapport au sens de service public, je ne peux pas accepter ça ! Là, en tant que contribuable aussi !" (responsable de service, CCAS Orléans)

61 Une délégation de service public fait l'objet d'une définition juridique précise aux termes de l'article L. 1411-1 du C.G.C.T. Dans ce texte, il s'agit d'un contrat de délégation ayant trait aux services publics à caractère industriels et commerciaux (SPIC).

La difficulté de positionnement des acteurs institutionnels par rapport à l'action publique conduite mène ainsi à des tensions dont la nature et l'intensité diffèrent selon la configuration des contextes locaux. Les services de la ville de Lyon et d'Orléans rencontrent des difficultés qui leur sont propres : un isolement quasi-structurel à Orléans et une difficulté d'intégration dans un paysage local largement dominé par le secteur associatif à Lyon. Dans ces deux contextes, les débats sur la question de la délégation de services publics agissent comme un révélateur de tensions qui trouvent leurs origines dans des histoires locales très structurantes pour les identités des acteurs en présence marquées par la permanence de pratiques principalement caritatives et bénévoles. Dans ces contextes, **la défense du service public devient alors un moyen pour les acteurs institutionnels de se positionner dans une situation de rapport de force.** La dénonciation de pratiques associatives qu'ils estiment peu rigoureuses, peu conformes au travail social professionnalisé et institutionnalisé, devient alors l'argument de poids pour justifier les difficultés de l'échange et en faire porter la responsabilité aux acteurs associatifs :

“C'est pour ça que je suis pour la défense du service public car c'est un métier de travailler dans le social, même si on ne fait pas ça par hasard non plus. À Lyon ce qui est très frappant c'est le poids du réseau religieux et des bénévoles. Il y en a qui sont formidables, formés, et tout mais il y en a qui sont là pour gagner leur place au paradis. Je caricature mais à peine. En tous les cas j'affirme qu'il y a des rivalités entre associations.” (responsable de service, ville de Lyon)

À l'inverse, la situation grenobloise illustre un contexte où les échanges semblent sinon aller de soi, du moins peu problématiques. En effet, si les acteurs grenoblois n'abordent pas directement la question de la délégation d'une compétence d'État à des associations, cela ne signifie pas qu'ils nient l'existence d'une intervention publique déléguée. On peut alors faire l'hypothèse qu'il s'agit ici d'une caractéristique propre à un contexte local, marqué cette fois par une interdépendance et une collaboration étroites, et quasi institutionnalisées, entre acteurs institutionnels et acteurs associatifs, et ce dans de nombreux domaines de l'action sociale. La domination ancienne des professionnels du travail social sur le champ des SDF contribue certainement à renforcer la constitution d'un référentiel commun propice à l'échange sans véritable conflit entre représentants des pouvoirs publics et des associations. Dans ce contexte, les oppositions, quand elles existent, ne reposent pas sur des critères identitaires et la question de la délégation de service public n'est pas posée en tant que telle. Dans ces conditions, le partage des rôles et des missions ne paraît poser aucune difficulté particulière.

Ces différences entre les contextes lyonnais, orléanais et grenoblois ont conduit à des situations très contrastées. Ainsi à Grenoble, l'investissement conjoint des acteurs associatifs et institutionnels s'inscrit dans une logique de fonctionnement que l'on pourrait qualifier de pré-existante. Dans ce cas, les mesures réglementaires prises au niveau national sont autant d'éléments venus légitimer et structurer

un peu plus le partenariat existant. À Lyon, la complexité du système local traversé notamment par des logiques de concurrence n'a pas pu être totalement dépassée par l'arrivée de plans ou dispositifs nationaux, même si ce cadre n'est que rarement rejeté. Dans ce cas, les évolutions du cadre national ont largement contribué à intégrer les services de l'État dans le paysage partenarial local. À Orléans, par contre, les blocages qui se manifestent sont révélateurs de la capacité des acteurs de terrain à refuser des directives dont ils n'acceptent pas la logique. L'enquête que nous avons conduite a révélé les limites du cadre dans sa capacité à renforcer ou faire naître des logiques de partenariat. La fracture entre acteurs associatifs, d'une part, et représentants de l'État, d'autre part, s'est clairement manifestée à travers le refus quasi généralisé des acteurs associatifs orléanais d'entrer dans le jeu des dispositifs nationaux et de leur déclinaison locale.

Si les fortes incitations nationales ont partiellement atteint leur objectif d'accroissement des échanges, via la mise en œuvre d'outils formels dédiés au partenariat, les expériences observées dans les trois villes étudiées font apparaître l'importance des contextes locaux : là où le système d'acteurs valorisait déjà les logiques d'échange, l'existence d'un cadre national incitatif a conforté et renforcé des pratiques de partenariat local ; à l'inverse, là où la culture de l'échange s'avère peu développée, la structuration d'une logique partenariale reste plus difficile.

LES DYNAMIQUES DE L'INTERDÉPENDANCE

L'interdépendance entre les acteurs locaux semble s'être accrue à la faveur d'un processus par lequel chacun a été confronté à la nécessité de négocier ou de renégocier sa place dans le système, et de réajuster ses interventions au gré des besoins et des crises. À ce point de notre analyse, il convient désormais de nous interroger sur les différents niveaux d'interdépendance qui en résulte, les modalités par lesquelles elle s'exprime et les obstacles qu'elle rencontre du fait de résistances que peuvent manifester un certain nombre d'acteurs en quête d'indépendance.

Financeurs institutionnels et associations expertes : interdépendances croisées

Comme nous l'avons vu précédemment, la déclinaison locale des directives nationales s'est accompagnée de l'implication progressive des services de l'État sur un champ traditionnellement investi par les associations. Malgré les tensions, comme celles révélées par les débats sur le thème d'une intervention publique déléguée, **force est de constater que ces deux catégories d'acteurs sont désormais placées en situation d'interdépendance croissante. Ce processus paraît être le résultat d'évolutions qui ont conduit les acteurs locaux à s'appuyer les uns sur les autres au nom d'un besoin partagé de ressources.**

De ce point de vue, la gestion des financements publics induits par les dispositifs nationaux, de même que la question de l'expertise acquise par les associations s'imposent comme deux facteurs très structurants. En effet, il ressort de notre analyse que si les associations sont de plus en plus dépendantes des fonds publics, les acteurs institutionnels avouent quand à eux leur besoin d'expertise. L'engagement tardif des pouvoirs publics dans la gestion de la problématique SDF paraît, dans ce contexte, un facteur susceptible d'expliquer que ces derniers aient eu à "inventer" leur positionnement, tandis que les associations qui dominaient jusque là le secteur ont dû renégocier leur place.

La mise en place des plans et des schémas locaux a été assortie de lignes de financements gérées par les acteurs institutionnels et destinées prioritairement aux acteurs associatifs. Si localement le nombre d'associations est important et susceptible de s'accroître, le nombre de détenteurs des ressources financières est, quand à lui, beaucoup plus restreint. Pour l'essentiel, ces acteurs sont à rechercher du côté des DDASS, des CCAS, des Conseils Généraux et des CAF. Il en découle des relations empreintes de tensions plus ou moins fortes, caractéristiques de la **complexité des relations entre financeurs et financés**. En vertu du principe d'attribution des subventions qui veut que seuls des projets et non du fonctionnement puissent être financés, les associations perçoivent des aides publiques qui, dans de nombreux cas, peuvent atteindre des sommes importantes. L'une des conséquences de cette logique est alors la multiplication d'initiatives et d'actions qui se traduit par une multiplication des lignes budgétaires imputées à chacune d'elles et des financeurs qui interviennent en fonction de leurs compétences (action sociale, hébergement, urgence, etc.). Cette situation contribue certes à accroître les interdépendances, mais elle est également responsable d'une complexification de la gestion financière des structures concernées :

"Le budget de notre structure est de 2,310 millions d'euros pour 2002. Il y a des dotations et des subventions qui proviennent de l'État (Préfecture, DDASS...), de la CAF, du Conseil Général et de la ville de Lyon, voire de la SNCF qui donne 15 000 euros [...] pour toutes les structures, j'ai plus d'une quarantaine de lignes de subvention."
(Directeur, structure d'hébergement, Lyon)

Dans ce contexte, on assiste à une dépendance accrue des intervenants privés à l'égard des pouvoirs publics qui, de leur côté, mobilisent cet argument pour promouvoir leur logique d'intervention. À Grenoble, par exemple, il ressort un maillage complexe. La mise en œuvre des programmes concertés est en effet l'occasion répétée pour la DDASS de l'Isère de demander explicitement aux acteurs grenoblois de travailler ensemble. Si dans ce cas, la logique semble particulièrement intégrée par l'ensemble des acteurs, elle se retrouve également à Lyon et à Orléans, même si elle semble rencontrer plus de résistances. Quoi qu'il en soit, l'élément financier s'avère un argument particulièrement mobilisé. En effet, l'octroi de fonds publics est apparu associé à l'idée d'une co-res-

pensabilité ; pour les financés, les pouvoirs publics ont une responsabilité de cadrage, tandis que les financeurs attendent des acteurs associatifs qu'ils respectent des engagements particuliers. Si ces modalités d'échange ne paraissent pas soulever à Grenoble de réelles difficultés, à Orléans par exemple, elles s'expriment dans un contexte qui laisse place à plus de méfiance que de coopération comme en témoigne cet extrait d'entretien :

"Je veux dire... Les acteurs associatifs, l'État les paie pour qu'ils assurent des missions. Facile après d'aller dire "Ah moi, je ne peux plus... Si ça devient plus difficile". On accepte une mission ou on ne l'accepte pas. S'ils l'ont acceptée, il faut qu'ils aillent jusqu'au bout. Ou bien ils démissionnent en bloc. On reprend l'argent ; on trouve un autre promoteur. Mais, ça, jamais ils le proposeront." (conseiller technique DDASS, Loiret)

Si l'articulation de la relation financeur/financé, accorde une place privilégiée aux acteurs institutionnels dotés ici d'une ressource mobilisable sous forme de subvention, l'émergence d'un certain **rééquilibrage des rapports de force est rendue possible par le fait qu'un certain nombre d'acteurs associatifs sont en capacité de mobiliser une autre forme de ressource sous la forme d'un capital d'expertise**. En effet, cette problématique de l'expertise apparaît comme un thème central dans la compréhension du fonctionnement du système d'acteurs locaux. Dans les trois cas, **la revendication d'une capacité d'expertise ne s'est révélée valorisante et valorisée que par ce qu'elle s'exerce dans un contexte d'interdépendance des acteurs**. Historiquement, Grenoble est marquée par un souci permanent des responsables de la DDASS de multiplier les bonnes relations avec les associations, l'objectif clairement affiché étant de profiter au maximum de l'expertise associative. Le fait que les DDASS aient été écartées de l'action de terrain en vertu des lois de décentralisation, explique en grande partie ce besoin pour les représentants de l'État de s'appuyer sur les associations, seules détentrices des moyens humains et financiers nécessaires à l'intervention auprès des SDF. Dans ce contexte, le recours aux associations s'avère incontournable pour le développement du maillage local et l'acquisition d'une meilleure connaissance des publics. À Lyon, malgré les critiques ou les réserves émises au sujet du fonctionnement de certaines associations, les financeurs ne semblent pas toujours en capacité d'exercer les pressions financières suffisantes pour faire évoluer des situations. Le besoin d'expertise que manifestent ici des services de l'État se traduit par une dépendance accrue qui les empêchent de jouer à plein la carte de la pression. Si l'on prend l'exemple des plans départementaux, dont les pilotages sont assurés par les services de la DDASS ou de la DDE, la collaboration étroite avec des acteurs associatifs, tels que l'ALPIL, la FONDA ou bien encore Habitat et Humanisme est présentée comme indispensable à la constitution de données et de références nécessaires à la connaissance du terrain lyonnais. Même à Orléans, la revendication d'une expertise propre à chaque structure permet de justifier et de faire fonctionner un système d'acteurs organisés sur un partage des tâches sans véritable conflit. Lorsque la DDASS du Loiret est confrontée à une situation de monopole exercée par une association gestionnaire (*l'Étape*) qui devient ainsi quasiment omniprésente, voire omnipotente en matière d'hébergement et de

logement temporaire, les tentatives, même limitées, menées pour promouvoir de nouveaux partenaires témoignent d'un besoin de diversifier les sources d'expertise. Dans ce cas, le monopole de l'exercice de l'expertise est vécu par la direction départementale comme un frein au fonctionnement du système d'acteurs.

Enfin, pour conclure sur cette question, soulignons que tous les acteurs associatifs ne sont pas égaux. L'ancienneté, la spécialisation voire enfin, la professionnalisation des structures sont des facteurs influents. À titre d'exemple, les antennes locales de *Médecins du monde* apparaissent clairement comme détentrices d'une expertise incontestée en matière de santé ce qui en font des structures incontournables dans les systèmes d'acteurs locaux. Pour les acteurs institutionnels, la constitution d'un diagnostic local de même que le montage d'opérations comme l'implantation de lits médicalisés ne s'envisagent qu'exceptionnellement sans consultation, ni partenariat avec l'association.

Si les associations spécialisées dans l'accompagnement, l'hébergement ou l'aide aux SDF ont développé une expertise née de leur confrontation avec les publics, pour les acteurs institutionnels la gestion des subventions liées aux dispositifs nationaux ou locaux est devenue l'une des clés de leur intervention dans ce champ. De ce fait l'encouragement du "travailler ensemble" proposé ou impulsé en direction des associations moyennant subsides, se révèle un moyen pour les acteurs institutionnels de conserver un pied dans la mise en œuvre des actions publiques à destination des SDF. Il en découle un **processus de dépendance croisée où chaque acteur trouve nécessité et intérêt à accroître sa participation à l'ensemble des processus qui favorise les échanges.**

Enchevêtrement des actions et des responsabilités

Si les logiques de financements et les besoins d'expertise permettent de comprendre la structuration des interdépendances entre acteurs institutionnels et acteurs associatifs, il convient maintenant d'aborder, d'une part, la question de l'interdépendance des acteurs agissant directement auprès des publics et d'autre part, celle des acteurs institutionnels entre eux.

Un premier élément permet d'introduire notre réflexion, qui a trait à **la capacité des acteurs à se reconnaître entre eux**. Sur les trois terrains étudiés, il ressort que les liens les unissant sont étroits, malgré les éventuelles rivalités. Ainsi à Orléans, un acteur souligne-t-il la permanence d'un noyau d'intervenants :

"Et puis, tout le monde se connaît et c'est toujours les mêmes. Ils changent d'association régulièrement, mais c'est toujours le même noyau. Et on n'arrive pas à la faire bouger. Voilà, depuis des années et partout !"
(chargé de mission, Conseil Général, Loiret)

À Grenoble, c'est un autre acteur qui déclare que "*Grenoble est un village*", illustrant ainsi le fait que les acteurs se connaissent tous et se rencontrent très souvent.

“Une chose qui est propre à Grenoble, c’est que toutes les associations, celles que je connais, travaillent en réseau, très étroit, entre elles et avec la mairie, le Conseil Général, le CCAS et la DDASS. Nous avons des réunions avec un organisme ou l’autre ou entre nous pratiquement toutes les semaines. C’est très institutionnalisé, nous avons trois comités de veille par an pour faire le point, avec la DDASS, le CCAS et le Conseil Général, nous avons au moins quatre réunions de ce qu’on appelle la veille sociale, c’est la réalisation grenobloise de ce qu’à Paris est le Samu social ; avec un numéro 115, avec tous les relais du 115. Il y a un ou deux salariés qui reçoivent les appels, mais après quand on vous appelle il y a des relais : les associations, la police, l’hôpital, les foyers. La semaine est couverte 24 h sur 24 par ceux qui prennent le relais...” (responsable structure d’accueil de jour, Grenoble)

De la même façon, à Lyon, les acteurs inventent des lieux d’échange à l’image du collectif monté sous l’égide de la FONDA Rhône-Alpes qui fait de la mise en réseau un principe d’action très fort :

“On a monté un collectif logement. Tout cela remonte à la loi Besson. Il demandait à l’époque la contribution des associations, mais il entendait surtout les associations nationales. Comme à Lyon il y avait beaucoup d’initiatives dans le domaine du logement, à la FONDA, on a saisi cette opportunité car notre objectif c’est de soutenir les associations et de contribuer à leur mise en réseau. [...] Les premières réunions ont donc eu lieu en 1990. Elles se tiennent tous les mois et réunissent en moyenne 30 associations.” (animatrice, FONDA)

Cette interconnaissance, pouvant déboucher sur des processus d’échanges plus institutionnalisés, a également des répercussions directes au niveau de la conduite des interventions. En effet, les expériences et initiatives rapportées au cours de nos entretiens révèlent **un enchevêtrement des actions qui s’appuie tout autant sur cette capacité des acteurs à identifier les autres, sur l’incitation partenariale portée par les cadres législatifs nationaux, précédemment décrits, que sur les réactions que suscitent des événements plus conjoncturels tels que les crises déjà évoquées.**

Deux types de processus conduisant à cet enchevêtrement d’actions ressortent nettement. Le premier s’appuie sur **le besoin exprimé à un instant donné de concevoir de nouvelles actions dans le cadre d’une mise en œuvre partagée. Cela se traduit notamment par la construction d’une action commune portée par différents acteurs qui s’associent, ponctuellement ou durablement, à cet effet.** Dans les trois villes, de nombreux exemples viennent illustrer ce type de collaboration. Ainsi, l’organisation d’une journée d’information pour la prévention du suicide à Orléans illustre le cas d’une action ponctuelle élaborée dans le cadre d’un partenariat entre deux acteurs, à savoir le CCAS et l’association SOS amitiés. Dans ce cas, des intervenants de l’association ont rencontré ceux du CCAS pour leur proposer un projet mobilisant leur savoir-faire propre. Le CCAS a alors co-organisé la journée d’information en mobilisant les acteurs du secteur, activant ainsi ses compétences et ses réseaux. À un autre niveau, la mise en œuvre partagée de nouvelles actions peut prendre des formes plus pérennes. C’est notamment le cas d’initiatives qui aboutissent à la création d’une nouvelle structure *ad hoc* permettant d’institutionnaliser un partenariat et

de donner forme à un nouvel acteur. Ce processus paraît assez fréquent dans le champ d'intervention qui nous concerne puisqu'il se retrouve dans les trois villes étudiées. À Orléans, la mise en place d'un restaurant social destiné à offrir des repas aux SDF est de ce point de vue très significative puisqu'il est le résultat d'une collaboration de trois acteurs qui partageant une analyse commune sur l'absence de ce type de service dans la ville d'Orléans, ont ainsi décidé de développer cette action. À Grenoble, c'est l'association "accueil SDF" qui constitue un bon exemple de ce type de démarche collective, tandis qu'à Lyon, les créations de l'ACAL (Association collective d'accès au logement) et de l'ASLIM visaient à solutionner des difficultés collectives de gestion de dispositifs tels que le FSL ou l'ALT.

À Orléans, le Secours Catholique, le CCAS et l'association *Étape* ont en effet créé une nouvelle association : l'association "Le Relais" désormais autonome et dont l'objectif est de pallier l'absence d'un restaurant social. À Grenoble, "accueil SDF" a été initiée par une dizaine d'acteurs, dont le CCAS, le Secours Catholique, le diaconat protestant et la société Saint-Vincent-de-Paul. Cette association a été créée pour organiser un accueil de jour à destination des SDF. Devenant un acteur à part entière, cette association a participé elle-même, quelques années plus tard, à la création d'une autre association, l'association "Point d'eau", en charge d'actions liées aux questions d'hygiène. Toutes deux occupent désormais une place incontournable et stable dans le paysage local, et semblent jouer pleinement la carte de l'interdépendance évoluant vers la coordination. À Lyon, l'ACAL a été initiée par des associations lyonnaises gestionnaires de CHRS pour pouvoir gérer une partie des ressources du FSL. Pour l'ASLIM, ce sont des associations comme l'ALPIL, Habitat et Humanisme et Notre-Dame-des-Sans-Abris, qui ont décidé de s'associer pour palier la difficulté à capter des logements éligibles à l'ALT et à gérer le dispositif.

Ces regroupements, débouchant sur des initiatives plus ou moins pérennes, favorisent le développement d'actions conduites et portées collectivement. Indéniablement, ce processus s'appuie sur une complémentarité des ressources disponibles et des échanges entre des acteurs, et contribue à l'accroissement structurel de l'interdépendance entre chacune des organisations concernées. **Si la fréquence des exemples est révélatrice d'un processus d'enchevêtrement particulièrement développé, soulignons toutefois que cette forme de coopération par l'action partagée ne va pas de soi.** En effet, elle suppose une volonté réciproque de la part des acteurs engagés qui, pour des raisons qu'il s'agira d'analyser plus tard, préfèrent s'associer pour développer une nouvelle action plutôt que de la conduire, seuls, dans le cadre de leur propre développement.

Second type de processus conduisant à l'enchevêtrement d'actions, la **mise en complémentarité d'actions jusque là non-coordonnées s'impose comme un phénomène très répandu sur nos trois terrains**. De ce point de vue, la mise en place du numéro de téléphone unique, le 115, dans le cadre de la Veille sociale, s'est appuyée sur l'organisation d'une coopération entre les différents acteurs acceptant de mettre en commun leur offre d'hébergement disponible.

Concrètement, cela c'est traduit par une organisation co-gestionnaire impliquant les directions des structures et des salariés :

"Pour ce qui est de la Veille sociale, il y a eu la création d'un comité des directeurs composé des directeurs des trois structures. Les salariés de la Veille sociale appartiennent aux trois associations. Les directeurs se réunissent pour assurer une co-direction. On favorise une orientation croisée des gens. La mise en place de cette organisation s'est faite à la demande des pouvoirs publics et des trois associations. Le coordinateur de ce collectif c'est le directeur d'Entretemps. C'est lui qui est le référant pour la DDASS par exemple, mais également les autres. Dans les faits, tout le monde, à savoir les deux autres directeurs sont consultés en même temps lorsqu'il y a des décisions à prendre." (directeur, structure d'hébergement, Lyon).

Même si les différences et les rivalités n'ont pas été gommées, le pragmatisme semble s'être ici imposé comme accélérateur d'une démarche de type coopérative, largement impulsée et soutenue par les pouvoirs publics locaux.

L'exemple lyonnais est emblématique de cette démarche collective portée par trois associations phares. En effet, l'installation du dispositif dont la gestion a été confiée à Notre-Dame-des-Sans-Abris, Régis et Entretemps. Ce processus est symptomatique d'une tentative de mise en complémentarité des moyens mettant l'accent sur la recherche d'un certain équilibre. S'appuyant sur la loi de 1998, les acteurs institutionnels et associatifs lyonnais ont organisé la coordination collective d'actions existantes. Le choix de ces trois structures associatives phares, de culture et d'approche différentes s'est clairement inscrit dans la volonté de n'en écarter aucune dans la mise en œuvre d'un dispositif central, et de mettre ainsi en action un volant plus large de moyens humains et techniques.

Si le dispositif s'inscrit dans une démarche institutionnelle, **d'autres expériences locales permettent de mieux appréhender les éléments poussant à ce type de collaboration**. Ainsi, à Orléans, la distribution ambulante de nourriture est assurée dans la perspective de couvrir une plage horaire la plus large possible via une négociation pour la répartition des permanences entre les Restos du cœur et le Secours populaire. À Grenoble, le même type de processus s'est illustré, par exemple, au travers du système de Veille de l'été permettant de gérer de façon complémentaire les fermetures estivales des différentes structures. Dans ce cas, l'accord a débouché sur la constitution d'un relais coopératif. Dans les deux cas, l'organisation choisie s'appuie sur

un accord entre acteurs qui ont préféré privilégier la coopération à la concurrence ou à l'ignorance. Mais pour ce faire, cela suppose que ces acteurs considèrent comme quasi-équivalentes leur action et les représentations qui la sous-tendent.

Qu'il s'agisse de répondre à des carences de l'intervention, comme la gestion de plage horaire plus large, à des crises, comme la nécessité de gérer collectivement l'offre d'hébergement, ou à des adaptations rendues nécessaires par les demandes des publics, comme la coordination entre accueil de jour et structure d'hébergement, les occasions ne manquent pas qui favorisent l'articulation des actions entre elles. Même si certains acteurs associatifs, à l'image de Notre-Dame-des-Sans-Abris à Lyon, tentent de couvrir tous les champs de l'intervention en direction des SDF (de l'hébergement à l'insertion, en passant par la restauration), **la tendance à la spécialisation remise en cause par la transversalité des problèmes rencontrés par les publics conduit de fait les intervenants à travailler ensemble dans un certain nombre de cas. Le processus d'enchevêtrement des actions ainsi identifié se révèle bel et bien comme un accélérateur de l'interdépendance des acteurs associatifs entre eux.**

Ce phénomène est doublé d'un autre processus qui s'appuie cette fois sur **l'enchevêtrement des responsabilités. En effet, celui-ci concerne le renforcement des liens qui unissent les acteurs institutionnels entre eux.** En effet, le partage des responsabilités en ce qui concerne les SDF reste très largement flou depuis les lois de décentralisation de 1982-1983. Si le "clochard" dans sa forme traditionnelle d'homme seul vivant dans la rue semble rester de la responsabilité de l'État, la présence de femmes et parfois même d'enfants conduit à l'implication du Conseil Général compétent pour ces publics. Quand aux mairies, responsables du développement et des aides sociales à travers leur CCAS, elles se trouvent également directement impliquées dans les dispositifs locaux. Au final, cet enchevêtrement des responsabilités qui laisse place à des situations d'incertitude s'avère propice aux échanges entre acteurs. L'enjeu est alors de maîtriser ce qui se fait localement, d'acquérir une connaissance du réseau dans le but d'une meilleure efficacité de l'intervention, mais aussi d'un meilleur positionnement dans le système d'acteurs local.

L'existence de ces échanges ne les qualifie en rien, et ils peuvent être de nature différente, s'exprimant aussi bien sous forme de coopération que par le biais de confrontations ou de négociations. Plusieurs exemples permettent d'illustrer ces différents cas de figure. À Orléans, par exemple, on observe des relations tendues entre les acteurs institutionnels poussant chacun d'entre eux à rappeler ses prérogatives propres :

"[Le] président [du Conseil Général] a écrit au préfet en disant : "De toutes façons, à partir de maintenant, nous ne ferons plus telle et telle chose, tout ce qui n'est pas légalement de notre ressort [...] C'est-à-dire que la question qui était en débat, c'est l'interprétation de l'article du Code qui dit quelles sont les missions du Conseil Général, qui sont de veiller à l'éducation, à l'alimentation, à l'hébergement, etc. de l'enfant.

L'État nous dit que ça veut dire que dès qu'il y a un enfant, on doit payer...".
(chargé de mission, Conseil Général, Loiret).

À Grenoble comme à Lyon, les représentants du Conseil Général commencent généralement par se positionner d'abord en fonction de leurs responsabilités propres comme pour lever un voile sur une situation floue et rappeler qu'ils ne peuvent gérer seul la problématique. À Lyon, un acteur souligne volontiers une absence de lisibilité au niveau des positionnements des acteurs institutionnels :

"C'est compliqué par ce que c'est trois financeurs (la DDASS, la ville de Lyon et le Conseil Général) [...] Tout le monde se renvoie un peu la balle [...] Hier, on a reçu des gens qui nous étaient envoyés par la DDASS et qui n'avaient rien à faire chez nous. Nous, on s'est retourné vers le Conseil général". (responsable de service, ville de Lyon).

Pour autant, les intervenants de la DDE et de la DDASS expriment tous deux l'existence d'un travail collectif rendu possible par une répartition claire des rôles de chacun :

"Sans hésitation la DDE est mon principal partenaire ? C'est clair au niveau de l'habitat, de l'urgence car ils ont des crédits de fonctionnement. Je suis le bras technique au bâti. Je mets une âme au bâti comme j'aime le dire." (conseillère technique, DDASS, Rhône)

Indépendamment de cette diversité, il ressort que l'enchevêtrement des actions comme celui des responsabilités sont autant de facteurs qui structurent et alimentent les modalités d'échange entre toutes les catégories d'acteurs concernés par l'action en direction des SDF. Partout il en découle l'impression d'un système d'acteurs finalement structuré et interdépendant, malgré la complexité des dispositifs, et la diversité des cultures et des logiques de chacun.

Interdépendance et velléités d'indépendance des acteurs

Cette interdépendance croissante ne se développe pas sans créer quelques réactions principalement du côté des acteurs associatifs. Rappelons que le système d'acteurs investis dans le secteur a pour caractéristique première d'être composé principalement d'intervenants associatifs, investis depuis de nombreuses années et disposant d'une histoire originale et marquée par une volonté affirmée d'indépendance. **La fabrique des interdépendances se heurte ainsi à certains acteurs associatifs qui redoutent d'y perdre leur indépendance.** Sans produire partout les mêmes effets, ni déchaîner les mêmes passions, les débats sur les bienfaits ou les risques de l'interdépendance touchent toutes les catégories d'acteurs qui débattent de leurs positions respectives dans un système rendu de plus en plus complexe.

Du côté des financeurs, cette question donne lieu à différents positionnements. Si certains d'entre eux dénoncent des comportements associatifs qu'ils jugent un peu hypocrites, d'autres abondent dans le sens des risques de l'instrumentalisation, regrettant non pas l'existence de mode de subvention, mais bien l'inexistence d'une politique claire :

“Donc, le discours, en gros : “on institutionnalise les associations”, moi ça me fait bien rigoler, quoi. D'accord, elles sont peut-être institutionnalisées, mais ils l'ont voulu aussi. Personne n'oublie les travailleurs sociaux et les directeurs d'établissements qui gèrent, et puis les présidents d'associations, qui œuvrent dans le cadre de l'urgence sociale : s'ils ne sont pas contents de ce qu'ils font, ils vont voir ailleurs.” (conseiller technique, DDASS, Loiret).

“Je pense que sur la dernière décennie, les associations se sont faites instrumentalisées. On les utilise de plus en plus pour des délégations de service public. Ici on a 43 opérateurs pour l'accompagnement social et les contenus sont parfois flous... Pour s'en sortir, je ne vois que la logique des lettres de mission, des conventions. Par ce biais on sait ce que l'on fait et comment même si ce peut être réducteur pour les associations. En tous les cas, on met les associations en position d'aller se vendre sur des petits bouts ce qui a pour conséquence de multiplier les financeurs” (conseiller technique, DDASS, Rhône).

Dans l'ensemble, le volet financier de l'action à destination des SDF est donc perçu par les acteurs institutionnels comme une réalité, certes perfectible, mais susceptible de garantir un minimum de cohérence locale.

Du côté des financés les réactions sont également diverses. De nombreux responsables ou bénévoles d'associations, notamment à Lyon et Orléans, n'hésitent pas à décrire une situation de malaise évoquant le recours aux fonds publics en termes de risques d'allégeance :

“On a un budget de 34 millions de francs soit 5 millions d'euros. Cela représente 56 lignes de financement. Il y a la DDASS, le Conseil Général, le Conseil régional, les villes, la politique de la ville, la CAFAL, la préfecture... bref c'est beaucoup de monde. On entretient également des relations de séances de travail. Dans ce domaine, on a des relations privilégiées avec la DDASS, le Conseil Général, et la ville de Lyon. On est également très soutenu par des familles catholiques [...] On tient à ce que l'association trouve par elle-même une partie des fonds. On vise 50 % pour ne pas être en situation d'allégeance, ni dans la commande publique.” (Directeur, structure d'hébergement, Lyon)

“Bien sûr, mais, par exemple, j'ai rencontré la présidente des Restos et des Toits du Cœur qui a évoqué cette question et qui insistait à la fois sur le fait que l'association se sentait à la fois partenaire de l'État, et sur le fait que tous leurs fonds sont privés, qu'ils sont parfaitement indépendants...” (conseiller technique, DDASS, Loiret)

Cette méfiance, voire ce rejet à l'égard de toute main mise ou contrôle de la part des pouvoirs publics est essentiellement le fait d'acteurs associatifs dont l'histoire est marquée par le bénévolat et/ou l'action caritative. Pour cette catégorie d'intervenants, revendiquer leur indépendance, notamment financière, constitue une rhétorique visant à marquer une certaine distance avec le système d'acteurs local. La recherche permanente de fonds privés est alors affichée comme un acte de résistance et s'accompagne le plus

souvent d'une mise à distance de toutes les formes plus construites de partenariat. À l'inverse, dans les structures les plus "professionnalisées", la question de l'indépendance qui s'exprime notamment par rapport aux financements publics est abordée avec moins d'inquiétude. Pour beaucoup d'intervenants interrogés, il s'agit là "d'un moyen d'agir" et la logique des subventions est envisagée comme le corollaire d'un développement de la structure. Pour ces derniers, l'institutionnalisation de leurs actions n'est pas envisagée comme une perte d'indépendance, mais plutôt comme la garantie de leur pérennisation dans un système global interdépendant. Son corollaire, qui s'exprime dans la logique de partenariat, est dans ce cas envisagé comme peu négociable.

En définitive, malgré les réticences ou les inquiétudes, **rares sont les structures refusant tout argent public et par-là même toute logique d'interdépendance.** Tout au plus, certains acteurs associatifs affichent-ils leurs réticences allant parfois jusqu'à ignorer, voire rejeter, les instances collectives au nom d'une liberté associative, incarnée par la recherche de fonds privés. **Si le thème de l'indépendance alimente les débats concernant les relations entre financeurs et financés impliqués dans la gestion de la question SDF, c'est que nous nous trouvons face à une intervention publique engagée dans un processus d'institutionnalisation par le bas.** Les directives nationales ou autres dispositifs n'ont pas vu le jour dans un contexte vierge. L'intervention ancienne et historique d'acteurs privés, agissant sans véritable contrôle et en fonction de politiques et d'objectifs propres, a été remise en cause. Les bouleversements ainsi induits n'ont pas été vécus, ni résolus de la même manière partout et par tous expliquant la persistance plus ou moins forte de points de blocage.

VERS UNE PÉRENNISATION DES ÉCHANGES

Acteurs incitatifs et interdépendance croissante sont autant d'éléments qui ont facilité le développement des échanges entre les acteurs. **Mais ces échanges n'ont pas seulement été en plein essor, il semble qu'ils se soient également inscrits dans la durée et la stabilité** à la faveur d'éléments particulièrement structurants identifiés autour du développement du salariat et de l'autonomisation progressive des acteurs et des échanges. Pour autant, la permanence de tensions locales paraît se maintenir dans un champ d'intervention où la question de la concurrence et celle du politique reste très prégnantes. Dans ces conditions se posent les questions de la stabilisation du système d'acteurs et de la pérennisation des échanges, préludes à l'institutionnalisation d'une intervention publique destinée aux SDF ?

Le développement du salariat, un facteur de stabilisation

Le développement du salariat constaté ces dernières années apparaît comme un facilitateur et un stabilisateur des échanges. Cette hypothèse est confirmée par la comparaison entre les trois territoires étu-

diés, de laquelle il ressort que le processus de stabilisation des échanges apparaît beaucoup plus important à Grenoble et à Lyon qu'à Orléans où le bénévolat est largement dominant. Parmi les éléments d'explication, **la question du temps nécessaire à l'échange s'avère centrale. En effet, pour que se développent les échanges utiles au partenariat, il faut des lieux et surtout du temps.** Or, il s'avère que ces ressources ne peuvent être pleinement mobilisées que par des professionnels salariés. Si l'action des bénévoles n'est pas remise en cause dans ses fondements, il s'avère que celle-ci est difficilement compatible avec les engagements que suppose un travail collaboratif, voire coordonné. Ceux-ci ayant parfois un travail par ailleurs ou d'autres occupations de type associatives, familiales ou personnelles, ne peuvent – ou ne veulent – souvent pas assister aux multiples réunions particulièrement chronophages que ce mode d'organisation suppose. Deux extraits d'entretien illustrent bien cette problématique du rapport au temps.

“Nous, comme on est le plus gros CCAS du Loiret, on est absolument dans toutes les commissions de la loi contre les exclusions. [...] Et on reste résolument professionnel. [...] Je dirais même, que ça a démultiplié les commissions ce qui fait les travailleurs sociaux ne sont plus sur leur métier : ils font d'abord des dossiers.” (responsable de service, CCAS Orléans)

“Si vous voulez, il y a des intentions... mais chaque association fonctionne déjà avec un surplus d'activités important, donc c'est vrai que si mettre en place un réseau, ça prend du temps... Je vois mal comment on pourrait... [...] Il y a la réalité qui est faite de ressources humaines que l'on a [...] Nous, on fonctionne essentiellement avec des bénévoles : on a 10 000 heures de bénévoles par an...” (directeur, association accueil de jour, Orléans)

Si le premier intervenant insiste sur l'importance de l'investissement en temps que suppose la pratique partenariale pour des professionnels, le second met clairement en évidence la façon dont une association constituée essentiellement de bénévoles, rejette la coordination faute de temps. À cela s'ajoute une question de priorité, puisqu'il ressort de notre enquête que le bénévole préfère souvent donner son temps à des actions vécues comme plus gratifiantes personnellement, en choisissant notamment d'intervenir directement auprès du public.

Si, comme nous l'avons vu, la construction d'un savoir-partagé apparaît clairement liée au développement du salariat, la stabilisation des échanges semble répondre à une logique similaire et concomitante. La mise en place de lieux destinés à la rendre possible, est un phénomène qui s'inscrit dans une logique portée par une culture du travail social de plus en plus empreinte d'une culture du travail collectif. Dans ce contexte, les professionnels salariés apparaissent les plus aptes à porter une telle logique. Ces dernières années semblent s'être caractérisées par l'émergence de lieux, plus ou moins formels, destinés à faciliter les échanges et à les inscrire dans la durée. Déjà au début des années

1980, notamment avec la mise en place des plans "pauvreté-précarité", on assistait à l'émergence des premières commissions rassemblant acteurs institutionnels et associatifs pour travailler notamment aux premiers plans d'urgence pendant l'hiver. Ces commissions se sont non seulement institutionnalisées, mais elles se sont répandues. Ainsi, la mise en place du RMI a-t-elle favorisé la constitution de multiples commissions locales auxquelles participent plusieurs acteurs investis dans la gestion du dossier, tels les CCAS, Conseils Généraux, DDASS, voire des associations. Les formes complexes de partage du travail ainsi initiées ont, de ce point de vue, favorisé la rencontre régulière de ces acteurs, essentiellement des professionnels chargés de gérer la question des SDF. La loi Besson sur le logement des personnes défavorisées, s'appuyant sur au moins deux acteurs essentiels, la DDE et le Conseil Général, avait prolongé, dans le même état d'esprit, ce processus de développement d'instances institutionnalisées. On peut à ce titre citer notamment les différentes commissions gérant l'attribution du FSL cofinancé par l'État et le Conseil Général, ou bien encore celles qui gèrent le contingent préfectoral de logements sociaux. Dans la continuité, la loi de lutte contre les exclusions de 1998 et les dispositifs qui l'accompagnent ont permis d'impulser ou de développer, selon les cas, de véritables modes de concertation. C'est certainement à Grenoble que l'expérience a été la plus poussée via, notamment, l'élaboration du schéma isérois d'hébergement piloté par la DDASS. Celui-ci a donné lieu à une démarche participative importante au sein de groupes de travail impliquant plus d'une centaine de représentants associatifs et institutionnels, intervenant de l'urgence à l'insertion. Parmi les orientations identifiées par ces instances et reproduites dans le document final, figurent les objectifs suivants :

"Adapter les lieux d'orientation et de coordination, affirmer la place de l'usager, ajuster l'offre d'insertion et l'adapter aux parcours des personnes, améliorer les réponses par rapport à la spécificité de certains publics, organiser les réponses à partir des territoires en cohérence avec les politiques communales ou intercommunales, conforter les dynamiques des CHRS pour faire face aux évolutions récentes"⁶².

"Cohérence", "coordination", "améliorer" et "organiser" sont ainsi les maîtres-mots d'un dispositif isérois qui prolonge de fait les objectifs des directives nationales. Cette évolution réglementaire a ainsi été l'occasion d'officialiser un certain nombre d'initiatives locales pré-existantes. Qu'il s'agisse des commissions "pauvreté-précarité", des commissions pour les impayés EDF-GDF, des commissions pour la veille sociale ou le "115", etc., ces initiatives que nous avons identifiées dans nos trois terrains ont toutes participé de la structuration des modes d'échange.

Dans le prolongement de ces commissions organisées dans un cadre formel ou réglementaire, viennent également s'ajouter des lieux plus informels qui ont aussi facilité la rencontre et l'échange. Dans certains cas, des associations ou collectifs ont été spécialement conçus à cet effet. Dans d'autres, l'initiative a été portée par des instances à vocation

62 DDASS de l'Isère, Schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion 2002-2004, novembre 2001.

fédérale. C'est ainsi que la FNARS et ses déclinaisons locales ont développé des initiatives de cette nature. L'antenne régionale Rhône-Alpes a ainsi porté la mise en place de différentes initiatives. Parmi elles, l'organisation d'une journée sur le bénévolat à laquelle ont été conviés les bénévoles des associations membres est significative de cette volonté de pérenniser des échanges tout en impulsant une dynamique de professionnalisation :

“La question de la relation bénévoles/salariés rejoint celle de la participation des usagers... On constate une augmentation de la demande de formation pour les bénévoles. Cela peut venir d'eux-mêmes mais aussi des Conseils d'administration. On veut donc les aider, les accompagner dans l'élaboration de leur projet associatif. Les missions qui sont demandées aux bénévoles sont difficiles, et peut être de plus en plus difficile avec l'évolution du public. On parle d'agressivité, de violence, de troubles de comportement... La bonne volonté et la générosité ne suffisent plus. Les bénévoles sont donc démunis, sans arme et sans protection face à ces évolutions.” (directrice, FNARS)

De même, les initiatives de la FONDA Rhône-Alpes, s'inscrivent dans cette logique de constituer et de faire vivre des lieux d'échange entre acteurs associatifs. La mise en place dès 1990 d'un groupe “logement” s'est fixée pour objectif de rassembler régulièrement les acteurs confrontés à la problématique du logement des plus démunis. À un autre niveau, la mise en place du collectif grenoblois “Un Toit Pour Tous” s'est inscrite dans une volonté claire de participer au renforcement et à la stabilisation de l'échange via des réunions régulières entre différents acteurs.

La présence, dans ces dispositifs, de salariés à la recherche d'échanges stabilisés sur leurs pratiques et sur les problèmes qu'ils rencontrent est dans tous ces cas manifeste. Les effets de ces processus de stabilisation ont été notamment d'offrir les conditions favorables à la constitution, voire à l'autonomisation d'une forme d'action publique à destination des SDF.

Régulation des échanges et stabilisation des règles du jeu

Si les rencontres régulières favorisent une connaissance mutuelle des acteurs entre eux, l'élaboration des savoirs communs et l'organisation de réponses collectives, comme nous l'avons montré au chapitre précédent, **permettent également aux acteurs de construire ensemble des règles du jeu communes qui renforcent la stabilité de leurs échanges et assurent leur pérennité.** Il s'agit alors pour ces acteurs de s'accorder, moins sur les résultats de l'échange qui peuvent être variables, que sur la façon et la nécessité d'y arriver. La gestion des crises constitue, de ce point de vue, un exemple révélateur. **Déjà évoqué comme un facteur d'apprentissage collectif, les processus de règlement de ces tensions permettent de souligner ce qui se pérennise, c'est-à-dire d'abord la capacité des acteurs à construire ensemble un résultat adapté aux situations.** En effet, l'apparition de situations exceptionnelles

soit du fait de leur gravité, soit du fait de leur nouveauté, est initialement facteur de déstabilisation de l'organisation existante et d'accroissement de la visibilité de la pauvreté ou de la marginalité. Dans ces conditions, le besoin d'y voir plus clair et de se sortir des situations les plus difficiles favorise l'émergence d'une gestion concertée, sinon coordonnée, de certains pans de la problématique SDF. La mobilisation des espaces qui permettent la régulation semble alors s'accélérer.

De ce point de vue, l'arrivée de demandeurs d'asile dans les dispositifs jusque-là dédiés aux SDF a constitué partout un facteur de remise en cause des modalités d'intervention. On s'est dirigé, selon les cas, soit vers leur renforcement soit vers un décloisonnement là où elles étaient encore peu partagées. La transmission des disponibilités et des offres associatives, l'élaboration d'une réponse commune face aux demandes (nombre de nuitées, conditions d'entrée dans les structures, domiciliation) ou la mise en place de dispositifs exceptionnels tels que la prise en charge de nuits d'hôtels ont été les enjeux principaux de ce processus partenarial.

Si le partage et l'échange s'imposent le plus souvent comme un mode de réponse aux situations exceptionnelles, il convient de noter que **ces initiatives s'inscrivent malgré tout dans la perspective de durer**. En effet, la situation de crise devient souvent un révélateur des dysfonctionnements, et s'impose finalement comme le facteur déclenchant d'une démarche pérenne. Il en est ainsi de la mise en place des plans froids à l'occasion d'hivers particulièrement rigoureux. À Lyon, la création puis l'administration par le *Secours catholique* et *Habitat et Humanisme* de la structure *Train de nuit*, gestionnaire de places supplémentaires en algéco pour l'hiver, en est une bonne illustration.

Au-delà de ces aspects révélateurs des capacités de mobilisation des lieux constitués de la régulation, on peut souligner de façon plus précise, l'existence de deux formes distinctes de régulation. La première forme, que l'on retrouve indistinctement à Grenoble, à Lyon et surtout à Orléans, repose sur la régulation organisée et stabilisée du partage des tâches. Les acteurs s'organisent pour, à la fois, disposer d'un champ d'action spécifique et autonome mais aussi, se distinguer de celui des autres. Pour illustrer ce cas de figure, prenons l'exemple d'Orléans. Si le faible nombre de professionnels salariés restreint fortement le développement d'une coopération intégrée et stabilisée pour les raisons déjà évoquées, le fait que les acteurs se connaissent bien et soient peu nombreux ne constitue pas un élément suffisant pour renverser la logique. De fait, les échanges reposent d'abord sur une forme de coopération inter-associative qui reste limitée, ce qui conduit d'ailleurs un représentant de la DDASS à déclarer : "on manque un peu de partenaires". L'échange d'information apparaît alors comme l'un des seuls enjeux, les intervenants préférant se replier dans des positionnements spécifiques :

"Oui, oui mais là il y a des obstacles... [...] partenariaux ! Il y a des associations, des municipalités, etc. qui sont très attachés à leur pré-carré..." (chargé de mission, Conseil Général du Loiret)

"Mais, il faut quand même être lucide y compris dans ce domaine-là, il y a aussi la vieille mentalité de "nos pauvres à nous" et bon... Nous, on a dépassé ça," (Président, association accueil de jour, Orléans)

Malgré le degré limité des échanges ainsi occasionnés, il convient de noter qu'il se développe une forme de régulation entre les acteurs qui leur permet de se considérer comme distincts et non concurrents.

“On ne peut pas travailler ensemble sur le même problème par ce que... ben chacun, nous avons une direction différente, des façons de faire différentes et ce n'est pas facile. [...] C'est pas le même point de vue, c'est pas la même façon de faire ; mais vous savez, ce qui est important c'est de savoir ce que chacun fait. Pour diriger les gens vers telle ou telle action.

Question : *Une Sorte de partage des tâches ?*

– *Oui. [...] il n'y a pas de rivalités entre nous, mais nous faisons les choses de manière différente, c'est tout.*” (responsable, association accueil de jour, Orléans)

Cette logique d'un partage des tâches ou d'une division du travail permet à chacun de se distinguer et de légitimer sa position. L'exemple du lien entre deux associations est, de ce point de vue, illustratif de ce fonctionnement en complémentarité. *Le Relais* orléanais a été créé par l'association *Étape* pour satisfaire une activité qu'elle ne couvrait pas et ne souhaitait pas assurer (la distribution de nourriture). Les liens entre les deux structures sont restés très étroits, le directeur du *Relais* est d'ailleurs un ancien salarié de l'association *Étape*, mais chacune s'est investie dans des actions et des logiques d'action distinctes. Pour ce faire, il semble que les acteurs aient tous accepté des règles du jeu qui leur permettent de réguler leurs actions spécifiques et leurs liens, rendant finalement possible une forme de stabilisation des échanges et de pérennisation des différentes formes de collaboration.

Le second type de régulation s'inscrit dans le prolongement du premier en offrant toutefois une plus grande complexité dans la structuration des modes d'échange. À Grenoble, par exemple, où le nombre d'intervenants salariés est nettement plus conséquent, la régulation s'organise d'abord par sous-secteurs d'intervention en fonction d'une thématique d'action généralement issue d'un registre sectoriel. Ce mode de fonctionnement permet aux intervenants de se reconnaître entre eux à travers l'affirmation de spécialisations comme l'hébergement, la santé ou l'insertion.

“Sur Grenoble, y a tellement d'associations et chacun doit un peu travailler dans son coin, que si on ne met pas un petit peu en relation nos savoirs et nos connaissances, ce n'est pas très intéressant. Nous on est vraiment spécialisé sur la santé, mais si on veut informer sur l'hébergement, la nourriture, on a besoin de ces contacts pour pouvoir mieux informer et orienter. Ensuite, on a des associations avec lesquelles on a plus d'affinités, avec lesquelles on est partenaire : Point d'eau (membre du CA), Le Fournil (projet accompagnement santé en commun, pour capter les gens), accueil SDF, ODTI, le planning familial, le CHU, le relais bébé des restos du cœur.” (intervenant, structure santé, Grenoble)

La mobilisation de ces sous-secteurs permet la régulation des actions et la construction d'une complémentarité entre elles. Les acteurs qui se rencontrent souvent, échangent certes des informa-

tions, mais aussi des savoir-faire, des logiques d'action, et des publics. Contrairement à l'exemple orléanais, le système d'acteurs grenoblois va plus loin en matière de régulation des complémentarités dans la mesure où il s'investit dans la construction d'une identité commune, d'un savoir partagé et d'une action véritablement collective. Dans un tel cas, la régulation passe par des règles du jeu beaucoup plus complexes qui permettent, à la fois, à chaque acteur d'exister spécifiquement, mais plus encore de se sentir appartenir à un réseau organisé susceptible de gérer des difficultés pour lesquelles il est difficile, voire impossible de trouver une réponse isolément. Plus encore, ce type d'échange favorise la construction d'une définition commune de l'identité des SDF, de leurs problématiques et des actions qu'on peut leur proposer.

Si la première forme de régulation est présente sur les trois terrains, cette seconde forme, nous n'avons pu l'identifier pleinement qu'à Grenoble. Dans cette ville, tous les acteurs interrogés pointent leur ancienneté et soulignent ainsi la qualité des relations entre acteurs, ce qui semble traduire un faible antagonisme entre eux et une propension réelle à se mobiliser collectivement :

"Un réseau fort, ancien et innovant" (chargé de mission, association d'accueil de jour, Grenoble)

"On s'aperçoit que l'on peut être mobilisable très vite, en huit jours et capable d'écrire un truc ensemble, c'est vraiment bien" (chargé de mission, association d'accueil de jour, Grenoble)

Lorsque l'on sait que les CHRS, en tant que pôle historique et institutionnalisé de l'action en direction des SDF, sont les plus anciens pourvoyeurs de salariés, on comprend aisément l'ancienneté et la stabilité du système d'acteurs grenoblois qui compte en effet une douzaine de structures de ce type, contre une seule à Orléans. Le témoignage de la directrice régionale de la FNARS en Rhône-Alpes qui qualifie le collectif isérois de *"bien organisé"* vient confirmer une forte structuration. L'absence d'affrontements durs semble également constituer la règle, comme en témoigne la plupart des entretiens qui renvoient à une sorte de privilège d'appartenir à un réseau central et spécifique privilégiant la régulation des conflits et le développement des coopérations, confortant ainsi un processus de forte stabilisation des échanges :

"Question : Cela crée des dissensions ces approches différentes ?

— Oui, c'est sûr, mais bon, à Grenoble, c'est atypique par ce qu'il y a une histoire [spécifique], le fait qu'il y ait eu plein d'innovations sociales, ça tire tout le monde vers le haut, alors que dans plein d'autres endroits, ça pose des problèmes quand même." (directeur, association d'accueil de jour, Grenoble)

Le réseau qui en découle favorise dès lors l'harmonisation des positions et des pratiques, de même que la construction d'une conception commune de l'action en direction des SDF.

"L'assistantat est un mot tabou à Grenoble. L'association "Accueil SDF" est ainsi devenue payante il y a quinze ans. Lorsque le Secours Catholique a introduit cette idée qu'il faut payer, cela a fait scandale" (chargé de mission, association d'accueil de jour, Grenoble)

Le système d'acteurs ainsi structuré peut se révéler excluant dès lors qu'un acteur se refuse à partager la conception construite collective-

ment. C'est le cas de l'association *Restos du cœur*, qui selon le témoignage d'un acteur, s'inscrit dans une perspective de "*don pur, [de] désir messianique de sauver les autres*" (chargé de mission, association d'accueil de jour, Grenoble), positionnement présenté comme rigoureusement inverse de celui qui soude les autres. Lorsque la municipalité prend un arrêté dit "anti-mendicité", et que les acteurs associatifs grenoblois se mobilisent très rapidement, cette mise à l'écart se confirme puisque la pétition sera signée par tous, exception faite des *Restos du Cœur*.

L'exemple de Grenoble est caractéristique d'un mode d'échange organisé autour d'un réseau central et qui permet de réguler les différences, d'organiser le partage des tâches, de favoriser les échanges de ressources et de construire une conception et un savoir-faire partagé. Ce type d'organisation favorise indéniablement la stabilité des échanges, et s'accompagne d'un **processus d'autonomisation du système d'acteurs. Il s'agit ici, de souligner un phénomène qui conduit principalement les acteurs, essentiellement des salariés, à s'investir pleinement et exclusivement dans le champ des SDF.** Si leur parcours et leur origine professionnels les conduisent à privilégier, au départ du moins, un type de registre et une forme de légitimité liés à ce parcours, on observe un déplacement progressif des sources de légitimité et des registres qui deviennent alors propres au secteur SDF. Cette évolution s'effectue d'autant plus facilement que le parcours des acteurs s'inscrit dans une continuité vis-à-vis du champ. Autrement dit, plus les acteurs investissent dans la durée, apprennent et construisent collectivement des savoir-faire spécifiques, plus ils ont tendance à favoriser l'autonomisation du système auquel ils appartiennent.

À Orléans, non seulement les acteurs salariés sont peu nombreux, mais en plus, ils ont rarement comme tâche exclusive la problématique des SDF. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de ne pas y retrouver une réelle autonomisation du "secteur SDF". Cela conduit l'un des intervenants institutionnels à dresser le diagnostic suivant en référence à la situation parisienne :

"Et moi, ça m'avait frappé par ce que je viens de Paris et à Paris, le service social comme le nôtre ne reçoit pas les SDF ; il y a des services spécifiques pour SDF. Et donc, c'était une appellation qu'on employait assez souvent pour savoir d'où relevaient les gens. Et ça m'a étonné quand je suis arrivée dans le Loiret, par ce qu'ici on ne l'emploie pas. Par ce que ça n'a pas d'incidence de l'employer ou pas en terme de réponse, donc..." (chargé de mission, Conseil Général du Loiret)

La situation parisienne citée ici en exemple vient souligner le contraste avec un contexte orléanais marqué par une autonomisation faible du système d'acteurs. À l'inverse, les situations lyonnaise et surtout grenobloise qui s'avèrent plutôt proche de l'exemple parisien, s'inscrivent dans un processus où la domination de salariés impliqués exclusivement sur la question SDF a donné lieu à des services spécialement dévolus à cette intervention, et dont le fonctionnement s'appuie sur une stabilisation des règles du jeu.

Concurrence et facteurs d'instabilité

Pour autant, ces différents processus qui conduisent à stabiliser les échanges et à leur permettre de s'inscrire dans la durée rencontrent plusieurs limites et mouvements contradictoires. La première source de mise en tension est liée à l'existence de logiques de concurrences entre les acteurs. C'est principalement à Lyon, que nous avons identifié ce type de difficulté. En effet, les rivalités entre les acteurs sont fréquemment présentées dans les entretiens comme un facteur de forte déstabilisation.

Comme le souligne un responsable associatif, il existe entre les acteurs lyonnais une forte proximité.

"Pour ce qui est des associations, nos partenaires principaux sont Notre-Dame-des-Sans-Abris et Régis car nous gérons en commun le dispositif de la Veille sociale. Par ailleurs, nous gérons Montrochet avec Régis. Notre-Dame-des-Sans-Abris et Entretemps nous sommes très proches avec depuis longtemps des participations croisées dans nos CA. C'est la même chose avec Régis depuis peu. C'est une participation institutionnelle mais qui rejoint une collaboration fonctionnelle. Nous sommes en contact avec beaucoup d'autres associations comme l'Armée du Salut et toutes autres personnes qui agissent sur les mêmes terrains que nous. Et puis, il y a aussi la FNARS. En fait, il y a toutes les relations directes que nous établissons dans le travail quotidien, par exemple l'Auvent avec tous les CHRS Mère-enfants car nous intervenons en amont." (directeur, structure d'hébergement, Lyon)

Pour autant, cette proximité entre les associations s'inscrit dans un contexte marqué par la permanence de tensions entre des réseaux distincts. On ne peut pas, de ce point de vue, parler d'un seul réseau lyonnais, ni même de sous-secteurs délimités, mais plutôt de réseaux en compétition dont les enjeux s'entrecroisent. Contrairement à la situation grenobloise, l'élaboration d'une position commune sur un sujet donné apparaît problématique, sinon impossible :

"Si l'on revient aux associations entre elles, il est difficile de parvenir à des positions communes par rapport à l'interpellation des pouvoirs publics. Soit, que ces freins soient dus à des logiques de concurrence, soit par ce qu'elles n'ont pas les mêmes positions par rapport à des problèmes. Cela est particulièrement visible sur la question des réfugiés qui a été très tendue et qui le reste" (animatrice FONDA, Lyon)

Les acteurs lyonnais se sont structurés autour de réseaux qui permettent de distinguer les associations liées à l'Église de celles dite "laïques"⁶³, et les petites associations des très grosses qui disposent d'une autonomie et d'une capacité à discuter directement avec les financeurs comme Notre-Dame-des-Sans-abris, ou les associations gestionnaires de CHRS.

63 Cette dichotomie, voire cette opposition entre secteur confessionnel et laïque à Lyon se retrouve aussi bien au niveau des actions en matière de logement, d'insertion professionnelle, d'enseignement supérieur, ou au niveau de la vie politique lyonnaise. Parmi les références utiles : *Cent ans de catholicisme social à Lyon et dans la région*, Lyon, Institut d'histoire du christianisme : Centre André Latreille, 1991 ou bien encore Alliod Marius, *Un fondateur d'action sociale* Antoine Chevrier, *op. cit.*

“Sur Lyon, il y a également un poids très fort de l’Église. C’est un poids à la fois idéologique, économique et social. Cela se traduit par le poids que représentent Notre-Dame-des-Sans-Abris et Habitat et Humanisme. Quand les acteurs sont bien dans leurs couloirs, ils y restent. Ces deux structures sont suffisamment grosses pour traiter en direct avec les pouvoirs publics. L’animation du collectif est un gros travail qui a un coût. Quand on veut dénouer des situations, on arrive à récolter suffisamment de fiches ce qui est un signe de l’utilité de ce groupe.” (animatrice, FONDA, Lyon)

“Le rapport entre les associations... je dirais qu’il est très lyonnais. Il y a un mélange de concurrence en associations mais également de gros croisements. Par exemple, si l’on prend Notre-Dame-des-Sans-Abris et Entretemps, ces deux associations ont des histoires très proches. L’immeuble où nous nous trouvons a été acheté par Notre-Dame-des-Sans-Abris car Entretemps n’avait pas les moyens. Ensuite, Entretemps a mis deux ans à rembourser. C’était comme un prêt. Pareil quand il y a eu des licenciements chez nous, Notre-Dame-des-Sans-Abris a récupéré des gens. Donc, il y a ces relations très anciennes et très fortes et en même temps il y a de la concurrence, la peur de se faire manger. Enfin, c’est plutôt Entretemps qui a peur de se faire manger par Notre-Dame-des-Sans-Abris que l’inverse car eux ils sont suffisamment gros. Et puis il y a des désaccords non dramatiques sur les politiques pédagogiques et éducatives à conduire. Ce type de rapports et bien on les retrouve dans toutes les associations lyonnaises. Ce n’est pas simple... Lyon est marquée par une histoire où il y a un affrontement entre catholiques et le milieu laïc, pas au sens d’aujourd’hui mais au sens du XIX^e siècle. Ceci est très pesant à Lyon.” (directeur, structure d’hébergement, Lyon)

Cette diversité qui s’appuie sur des identités très fortes constitue un obstacle à la structuration des acteurs lyonnais autour d’un pôle commun. L’exemple du travail conduit par la FONDA est intéressant à ce titre. Au début des années 1990, la loi Besson propose d’intégrer dans la construction des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, les associations. Pour empêcher que l’interlocuteur de la DDE se limite aux associations d’ampleur nationale, les associations lyonnaises s’organisent au sein de l’antenne Rhône-Alpes qui vient juste d’être créée. Dans le groupe ainsi constitué, Notre-Dame-des-Sans-Abris s’est rapidement mise à l’écart et les CHRS continuent de privilégier leur propre structure de réseau.

“Il y a des ancrages différents ? Il y a des esprits de chapelle c’est clair, et de la concurrence. Dans le Rhône, on a eu de la chance d’avoir Anne Lichtenberger qui a animé à la FONDA un lieu de régulation pour les associations intervenant dans le logement. Car les associations sont indispensables sur ce sujet. L’ALPIL fait beaucoup de chose mais je sais qu’ils sont contestés car ils interviennent sur des opérations et des dispositifs institutionnels et qu’à côté de ça ils ont gardé un esprit militant ce qui est dérangeant pour certaines administrations, moins pour nous mais surtout la DDASS. Il y a aussi la mouvance du milieu Jeunes travailleurs. Là il y a des conflits et des approches différentes. Les CHRS sont des dispositifs qui se sont très institutionnalisés et qui n’ont pas tou-

jours perçu les évolutions. Il y a beaucoup de CHRS, je schématise peut-être un peu, qui ont été créés dans une conjoncture différente, où il y avait des personnes en difficulté d'insertion sociale peu nombreuses. Or, ce n'est plus le cas aujourd'hui et les profils de situation se sont diversifiés. On le ressent au niveau des dispositifs. Il y a des associations qui font des sortes de lobbies avec les CHRS ou la FAPIL, les jeunes travailleurs. Il y a là des concurrences et des logiques qui ne sont pas les mêmes. Par exemple, il y a l'ACAL (Association collective d'accès au logement) qui gère une partie du FSL et qui a été créée par le milieu CHRS. Rapidement on a vu des conflits. Il y a l'esprit CHRS "on aide si les gens sont prêts à s'engager des dispositifs d'insertion" et puis des associations comme l'ALPIL pour lesquelles la priorité c'est un toit. Mais j'ai une vision un peu lointaine car il y a des nuances. Tous les CHRS ne sont pas comme cela." (chargé de mission, DDE, Rhône)

Les tentatives d'organiser un seul réseau semblent paradoxalement avoir favorisé l'émergence de nouveaux réseaux susceptibles de concurrencer les acteurs déjà organisés. Si les échanges au sein d'un même réseau peuvent favoriser la coopération, et par là concourir à leur stabilité, la concurrence reste dominante ce qui participe à l'instabilité des échanges à un niveau plus global :

"Question : Sur ce point quels sont selon vous les raisons des rivalités associatives ?

– Elles sont de deux ordres. D'abord financières, car il y a des subventions à la clé, le financement des projets et puis des salaires. À ce niveau là, il y a de très bons salaires dans les associations, justifiés, mais de bons salaires. Meilleurs qu'un directeur de service public dans bien des cas. Ensuite, et surtout elles tiennent à des enjeux de pouvoir : c'est l'impact qu'on aura sur la place, il y a des personnages associatifs... C'est pour ça que je suis pour la défense du service public car c'est un métier de travailler dans le social même si on ne fait pas ça par hasard non plus. À Lyon ce qui est très frappant c'est le poids du réseau religieux et des bénévoles. Il y a qui sont formidables formés, et tout, mais il y en a qui sont là pour gagner leur place au paradis. Je caricature mais à peine. En tous les cas j'affirme qu'il y a des rivalités entre associations." (responsable de service, ville de Lyon)

À l'image de l'exemple lyonnais, l'existence de logiques de concurrence constitue clairement un facteur de déstabilisation dans la mesure où elles génèrent des stratégies propres qui entravent la capacité des acteurs à s'entendre sur des règles du jeu et des formes partagées de régulation. L'une des conséquences est alors un frein à l'autonomisation d'une action publique "SDF" au niveau local, les acteurs étant davantage préoccupés par la conduite de leurs propres stratégies.

Un second élément limite également la stabilisation des échanges et, plus particulièrement, l'autonomisation du système d'acteurs. Il s'agit du lien entre la question SDF et l'investissement des politiques. Un système est d'autant plus stable et autonome qu'il entretient avec les autres systèmes d'acteurs, principalement ceux qui disposent de ressources échangeables, des relations qui passent par une reconnaissance mutuelle. Or, il existe un problème dans le rapport qu'entretiennent les responsables politiques à la question des SDF rendant difficile le travail de légitimation que font les acteurs investis dans ce secteur.

Public marginal, public dérangeant par nature, les SDF ne constituent pas, *a priori*, un public habituel de l'intervention politique si l'on en juge par le quasi-monopole de l'action caritative longtemps privilégiée. Si l'on a vu que la question de la visibilité constitue l'un des moteurs de l'action, cela se traduit par une intervention des pouvoirs politiques locaux mue, sinon par un devoir charitable, du moins par un besoin à un instant "t" de "nettoyer l'espace public". La médiatisation des plans froids, de même que la multiplication des arrêtés anti-mendicité semblent confirmer que les responsables politiques ne s'engagent sur ce terrain que lorsqu'ils y sont contraints. De prime abord, s'occuper des SDF n'apparaît pas payant électoralement ; mais ne pas s'en occuper peut se révéler coûteux en cas de crise. Paradoxalement, s'en occuper peut s'avérer un atout du point de vue de l'acquisition de ressources symboliques mobilisées dans le registre de l'assistance aux plus démunis. De fait, l'attitude des responsables politiques locaux se révèle ambivalente expliquant partiellement les difficultés d'un processus d'autonomisation d'une politique publique SDF à l'échelon local au moins.

À Lyon, Grenoble ou Orléans, il est apparu que les instances politiques comme les Conseils généraux n'étaient que très peu investies localement, tandis que l'implication des services municipaux étaient parfois faible, voire marginalisée. Selon les cas ou les périodes les tensions politiques locales peuvent expliquer une telle situation. Ainsi, si l'on prend la situation orléanaise, il apparaît que la mairie et le département, de couleurs politiques différentes pendant une douzaine d'années, se sont longtemps opposés⁶⁴. Durant cette période, il ressort des entretiens que les relations entre la mairie et le Conseil Général étaient pour le moins conflictuelles, l'une ignorant soigneusement l'autre et interdisant donc tout programme commun. Dans ces circonstances, une série de clivages clairement idéologiques ont marqué le secteur et lui ont interdit de se projeter dans la durée. Dans la perspective actuelle, l'apaisement des rapports entre les deux tenants du pouvoir politique local va de pair avec un raidissement des relations entre la mairie et le Conseil Général d'une part, et la DDASS et la DDE d'autre part ; et lorsqu'une coopération parvient tout de même à être mise en place sur une action déterminée, elle se doit de rester officieuse. En d'autres termes, les effets des divergences politiques orléanaises apparaissent ici clairement. Le caractère sensible de cette intervention peut peser sur les acteurs locaux, sur l'organisation du système d'acteurs et son fonctionnement.

“Mais, moi, je ne me limiterai pas ça aux travailleurs sociaux ; mais les Conseils Généraux sont un peu schizophrènes, les élus locaux sont un peu schizophrènes ; je veux dire : moi, j'attends de voir ce que ça va donner avec un gouvernement qui est de la même couleur que la

64 La mairie a porté l'étiquette socialiste pendant une douzaine d'années (municipalité Sueur), jusqu'à l'élection de Serge Grouard pour l'UMP. À l'inverse, le Conseil Général du Loiret est resté, pendant toute la période considérée, aux mains d'une majorité de droite

mairie d'Orléans. On ne va pas continuer à taper sur le dos de l'État, j'imagine ! ... Nous, on est des fonctionnaires ; on fait ce qu'on nous dit de faire là où on nous dit de faire..." (Conseiller technique, DDASS, Loiret)

Même à Grenoble, où les tensions semblent moins prégnantes, la pesanteur du politique a pu se faire sentir sur le fonctionnement du système d'acteurs local. La disparition du service logement de la ville pendant le mandat Carignon en est une illustration, puisqu'elle a contribué à l'isoler dans le jeu d'acteurs local. De plus, des ressentiments se manifestent chez les agents de la municipalité qui se perçoivent comme ayant à gérer, pour les élus, les inconconvénients "politiques" d'une forte présence des SDF au centre-ville. Les tensions se font d'autant plus fortes que cette situation est reliée à l'attractivité des dispositifs mis en place. L'exposition différenciée des institutions (selon qu'elles sont CCAS, État, municipales et communales) aux conséquences politiques associées à la "visibilité" des personnes sans domicile sont autant de sources de tensions potentielles entre les différents acteurs de ce secteur.

Ces situations, qui marquent une certaine distance des autorités politiques locales dans la gestion de la problématique SDF, constituent bel et bien un frein à l'autonomisation d'une intervention publique dans ce secteur. Dans le même temps, elles **sont révélatrices d'un échec, plus ou moins relatif, des acteurs associatifs, et, dans une moindre mesure, institutionnels, à porter collectivement un message et/ou des problématiques susceptibles de mobiliser le politique en dehors des périodes de crises**. En effet, ni l'autonomisation d'un secteur professionnalisé et structuré à Grenoble, encore moins les conflits associatifs lyonnais ou les velléités d'indépendance orléanaise, n'ont favorisé l'investissement du politique sur le long terme. La recherche de légitimité des actions ne semble passer en priorité par la recherche d'une légitimité politique. Certes, il existe çà et là des initiatives portées par des fédérations ou collectifs (de type FAPIL, fondation Abbé Pierre, Fonda, FNARS...) visant à influencer sur l'élaboration des politiques nationales. Pour autant, la permanence de situations d'urgence, la complexité des processus et des procédures, l'éclatement du champ et/ou la confrontation de différentes cultures d'intervention ne semblent pas favoriser un mouvement collectif visant à légitimer localement une intervention politique en direction des SDF.

Malgré cet écueil, les systèmes d'acteurs locaux que nous avons étudiés semblent avoir réussi à construire des modes d'échange plus ou moins collectifs qui servent de cadre à la mise en œuvre d'interventions toujours plus nombreuses. Il en ressort finalement l'impression que la gestion de la problématique SDF tend à se structurer et à s'autonomiser au point de conquérir une spécificité, qui à défaut de s'accompagner d'une légitimité politique, est portée par une légitimité qu'offre le fait d'agir dans un domaine gratifiant symboliquement.

Conclusion

Dans un ouvrage récent, Julien Damon⁶⁵ propose d'observer l'action publique à destination des "SDF" au regard de deux notions caractéristiques : le "ciblage" et le "bricolage". La première notion renvoie au processus d'autonomisation par lequel ces actions se spécialisent et se différencient des politiques sectorielles à partir desquelles elles ont été constituées. La seconde notion éclaire le caractère éclaté et peu cohérent d'une action publique "composée d'acteurs très différents, avec des flux financiers alambiqués, ajustés sur des objectifs transitoires souvent qualifiés d'urgent"⁶⁶.

Si l'analyse que nous avons conduite confirme cette spécialisation et cette fragmentation, elle permet surtout de montrer comment ces deux processus s'autoalimentent et sont constitutifs de cette action publique.

En effet, l'observation des acteurs et des dispositifs nous a permis, dans un premier temps de souligner à la fois la variété des situations, le caractère éclaté des actions et la diversité des enjeux. L'implication forte du secteur associatif, son histoire, ou plutôt ses histoires à chaque fois différentes, parfois l'ancienneté de son investissement et surtout ses spécificités constituent un facteur déterminant pour comprendre les tensions à l'œuvre dans ce domaine. Le positionnement parfois difficile des acteurs institutionnels, la reconnaissance délicate de la légitimité de leur action et la traditionnelle segmentation de leurs organisations de tutelle contribuent également à favoriser une fragmentation de la commande publique.

Les modalités variées selon lesquelles les acteurs définissent leurs publics cibles, diagnostiquent les causes de l'errance, mobilisent des outils sectoriels et des référents professionnels laissent entrevoir leurs difficultés à se penser collectivement. Le caractère apparemment insaisissable du public et l'incertitude des pratiques participent directement à l'éclatement des dispositifs.

65 Julien Damon, *op. cit.*

66 *Ibid.*, p. 13.

Enfin, l'analyse de la nature et des modalités d'échange entre acteurs met en évidence l'existence de nombreux freins limitant les possibilités de développement de telles pratiques telles que les velléités d'indépendance de nombreux acteurs associatifs, les difficultés des acteurs institutionnels à leur déléguer une mission de service public ou encore les multiples effets déstabilisateurs des concurrences entre ces acteurs.

Cependant, il est possible de repérer un mouvement d'autonomisation des acteurs, de stabilisation des échanges et d'institutionnalisation des dispositifs à des degrés divers sur nos trois terrains.

Nous avons ainsi mis en évidence l'existence de processus d'apprentissage et d'élaboration de savoir et savoir-faire communs. Le travail de catégorisation des publics, l'échange et la circulation des publics SDF entre les différentes structures et la professionnalisation des acteurs conduisent ces derniers à construire ensemble de plus en plus souvent leurs actions et leurs pratiques.

De son côté, l'émergence, notamment dans la dernière décennie, d'un cadre législatif, élaboré au niveau national et relayé par des acteurs institutionnels locaux, a favorisé l'accroissement des interdépendances, le développement d'un salariat spécifique et la consolidation des règles du jeu du partenariat entre les différents acteurs, contribuant fortement à l'essor et à la pérennisation des échanges entre ces derniers.

Au final, on voit donc bien se constituer un processus d'institutionnalisation des actions en direction des SDF. Ce processus a lieu dans toutes les situations mais à des degrés divers et à des rythmes différents. Deux facteurs permettent notamment d'expliquer les différences observées localement : le degré d'autonomisation et le niveau de concurrence.

Ce processus d'autonomisation correspond à un processus traditionnel du développement de l'action publique et de la sectorialisation qui le caractérise. Plus l'investissement des acteurs semble exclusif au champ considéré, plus le processus d'autonomisation apparaît avancé. Plus au contraire, les acteurs interviennent sur d'autres champs, plus le besoin de légitimation propre au champ peut apparaître faible. Parmi les facteurs favorisant l'autonomisation du champ, on peut citer notamment le degré de professionnalisation ou encore l'ancienneté des acteurs et des relations qu'ils entretiennent entre eux. L'autonomisation du "secteur" de l'aide aux publics sans domicile va enfin de pair avec l'institutionnalisation des actions et des dispositifs, qui leur assure une pérennité devenue indispensable.

Le niveau de concurrence entre les acteurs et les institutions qui évoluent dans ce domaine permet également de mieux appréhender la diversité des situations locales observées. Dans la mesure où le processus d'institutionnalisation des actions en direction du public "SDF" dépend de la capacité des acteurs à rendre lisibles et légitimes leurs actions, on peut considérer que la permanence de conflits et de logiques concurrentes freine le travail commun de définition et de structuration du secteur. Dans ce contexte, l'émer-

gence de problématiques nouvelles comme celle des demandeurs d'asile, a un effet de catalyseur qui révèle la capacité des acteurs à s'accorder sur une définition commune des publics concernés ou au contraire leur difficulté à gérer les velléités de chacun à imposer sa propre conception des bénéficiaires légitimes, à conforter, ou au contraire à remettre en cause la production d'une définition légitime de ce qu'est le "SDF". De là, c'est alors le processus d'autonomisation d'un secteur d'intervention ou à l'inverse sa déstabilisation qui est en jeu.

La mise en évidence de quelques-uns des facteurs explicatifs de ces disparités locales vient ainsi rappeler qu'en dépit des processus d'institutionnalisation amorcés récemment, l'action publique à destination des SDF demeure encore largement à inventer.



Bibliographie

Alfandari Elie, Maurel Elisabeth (ss. la dir.), *Hébergement et réadaptation sociale*, Paris, Sirey, Coll. Droit sanitaire et social, 1996.

Alliod Marius, *Un fondateur d'action sociale Antoine Chevrier*, Paris, Bayard, 1992.

Atkinson Tony, Freyssinet Jacques, Glaude Michel, Seibel Claude, *Pauvreté et exclusion*, Conseil d'analyse économique, Rapport n° 6, Paris, La Documentation Française, 1998.

Autes Michel, "Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la sphère politique et administrative" dans Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Les travaux de l'observatoire 2001-2002*, Paris, 2002, cahier 2, pp. 85-103.

Bec Colette, *Assistance et république. La recherche d'un nouveau contrat social sous la III^{ème} République*. Paris, Éd. de L'Atelier, 1994.

Bresson Maryse, *Les SDF et le nouveau contrat social*, Paris, l'Harmattan, 1997.

Bretèche Laure de la, Guillemot Blanche, Thierry Michel, *Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions*, Paris, Rapport officiel, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, juin 2000.

Centre André Latreille, *Cent ans de catholicisme social à Lyon et dans la région*, Lyon, Institut d'histoire du christianisme : Centre André Latreille, 1991.

Charrier Odile, Legros Michel, *État des lieux d'insertion. Étude sur les associations et établissements adhérents à la FNARS*, CREDOC, 1993.

Coing Henri, Topalov Christian, "Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ?" dans **Ascher François (ss. la dir.),** *Le logement en questions*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1995, pp. 261-289.

Collectif "SOS Galère", *SOS Galère, Grenoble Agglomération*, Grenoble, 2002.



Coulon Céline, Capadano Xavier, "Évolution de l'hébergement institutionnel : l'exemple des CHRS" dans **Lévy-Vroelant Claire**, *Logement de passage*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *Construire ensemble une place pour tous. Deux ans d'action de lutte contre les exclusions*, Paris, Rapport du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2000.

DAL, *Le logement. Un droit pour tous*. Paris, Le Cherche-Midi Éditeur, 1996.

Damon Julien, "Les SDF, stars médiatiques ?", *Le Banquet*, n° 5, 1994.

Damon Julien, *Vagabondage et mendicité*. Paris, Flammarion, Coll. Dominos, 1998.

Damon Julien, "Les mobilisations et protestations collectives en faveur des SDF : quelques jalons sur l'histoire récente", *Revue française des Affaires sociales*, n° 2, 2002.

Damon Julien, *La question SDF*, Paris, PUF, 2002.

DDASS du Rhône, *Schéma départemental de l'hébergement, de l'accueil et de l'insertion, département du Rhône (2002-2004)*, Lyon, Rapport, octobre 2002.

DDASS du Rhône, FNARS, *Accueil et hébergement CHRS, Ateliers d'insertion, annuaire 1998*, Lyon, 1998.

DDASS de l'Isère, CCAS de Grenoble, collectif CHRS 38, *Un SAMU social en Isère ? Recherche action sur la mise en place d'un dispositif départemental de la veille sociale*, 1999, Grenoble.

DDASS de l'Isère, *Schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, 2002-2004*, Rapport, novembre 2001.

DDASS de l'Isère, *Le dispositif d'accueil, d'accompagnement et d'hébergement*, Rapport, octobre 2001.

DDASS du Rhône, FNARS, *Accueil et hébergement CHRS. Ateliers d'insertion, annuaire 1998*, Lyon.

DDASS du Loiret, *Accueil, hébergement d'urgence et veille sociale*, Département du Loiret, DDASS du Loiret, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, janvier 2002.

DDE du Loiret, *Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées du Loiret*, DDE du Loiret, Ministère de l'Équipement, juin 2002.

Declerck Patrick, *Les naufragés : avec les clochards de Paris*, Paris, Plon, 2001.

Didier Emmanuel, "De « l'exclusion » à l'exclusion", *Politix*, n° 34, 1996, pp. 5-27.

Donzelot Jacques, Estebe Philippe, *L'État animateur*. Paris, Le Seuil/Esprit, 1994.

Donzelot Jacques (ss. la dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*. Paris, Esprit, 1991.

- Donzelot Jacques**, "Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion" dans **Paugam Serge (ss. la dir.)**, *L'exclusion. L'état des savoirs*. Paris, Éd. La Découverte, Coll. Textes à l'appui, 1996.
- Dupeyroux Jean-Jacques**, *Droit de la sécurité sociale*, Paris, Dalloz, 1989.
- Gaboriau Patrick**, *SDF à la Belle Epoque. L'univers des mendiants vagabonds au tournant des XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.
- Geremek Bronislaw**, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 1^{re} éd. : 1978, 1987.
- Grémion Catherine, Lipiansky Sandrine**, *Héberger. L'accueil des sans abri dans un département d'Ile-de-France. L'exemple de la Seine-Saint-Denis*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Collection "Recherches", n° 107, 1999, 156 p.
- Hardy Jean-Pierre**, *Guide de l'aide sociale contre les exclusions*, Paris, Dunod, 1999.
- Hanet-Kania Nathalie**, "L'État et les associations humanitaires en France" dans **Paugam Serge (ss. la dir.)**, *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, Éd. La Découverte, Coll. Textes à l'appui, 1996.
- Lallemant Dominique**, *Guide des CHRS. Références et évolutions*, Paris, Éd. ASH, 2000.
- Laruelle Christian**, "Le fonctionnement des centres d'hébergement et de réadaptation sociale" dans **Alfandari Elie, Maurel Elisabeth (ss. la dir.)**, *Hébergement et réadaptation sociale*, Paris, Sirey, Coll. Droit sanitaire et social, 1996.
- Lenoir René**, *Les exclus. Un français sur dix*. Paris, Seuil, 1974.
- Lebleux Dominique**, "Bénévoles et professionnels de la réinsertion sociale : conflits éthiques et conflits pratiques" dans *Sociétés contemporaines*, n° 7, 1991, pp. 103-112.
- Lévy-Vroelant (Claire) (ss. la dir.)**, *Logement de passage*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- Lhuillier Jean-Marc**, "Le statut juridique des centres d'hébergement et de réadaptation sociale" dans **Alfandari Elie, Maurel Elisabeth (ss. la dir.)**, *Hébergement et réadaptation sociale*, Paris, Sirey, Coll. Droit sanitaire et social, 1996.
- Marpsat Maryse, Arduin Pascal, Frechon Isabelle**, *Aspects dynamiques de la situation des personnes sans domicile : une analyse des méthodes mises en œuvre dans plusieurs pays occidentaux*, Étude de l'Ined pour le compte du PUCA, 2002.
- Maurel Elisabeth**, "L'aide sociale à l'hébergement. Origines et évolution" in **Alfandari Elie, Maurel Elisabeth (ss. la dir.)**, *Hébergement et réadaptation sociale*. Paris, Sirey, Coll. Droit sanitaire et social, 1996.
- PACT de l'Isère**, *Rapport pour la communauté d'agglomération du pays voironnais sur le projet de pension de famille du pays voironnais, résidence sociale durable*, juin 2002.
- Paugam Serge**, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, PUF, 1^{re} éd. : 1993, 1995.

Paugam Serge (ss. la dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, Éd. La Découverte, Coll. Textes à l'appui, 1996, 583 p.

Pessin Alain, *Le mythe du peuple et la société française du XIX^e siècle*, Paris, PUF, Coll. Sociologie d'aujourd'hui, 1992.

Renard Didier, "Assistance publique et bienfaisance privée. 1885-1914", *Politiques et Management public*, vol 5, n° 2, 1987, pp. 107-128.

Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale*, Paris, Le Seuil, 1995.

Soulie Charles, "Le classement des sans-abris", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 118, 1997, pp. 69-80.

Thevenet André, *L'aide sociale aujourd'hui, après la décentralisation*, ESF, 6^{ème} éd, 1986.

Warin Philippe, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques : étude des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 1993.

Weller Jean-Marc (2002), "Stress relationnel et distance au public. De la relation de service à la relation d'aide", *Sociologie du Travail*, 44(1), janvier-mars, pp. 75-97.

Vers une politique de l'urgence sociale ?

les **SDF**



À intervalles réguliers, souvent au gré des crises et des saisons, les « SDF » occupent le devant de la scène médiatique suscitant de multiples réactions et mobilisations. L'abondance des réactions d'indignation face à ces « oubliés », la diversité des actions et des dispositifs battis dans l'urgence pour lutter contre la faim ou le froid et la présence nombreuse des associations et du secteur public fortement mobilisés semblent ainsi dessiner les contours d'un secteur d'intervention solidement structuré et opérationnel.

Et pourtant, cette apparente solidité résonne contradictoirement avec à la fois son caractère répétitif – pourquoi faut-il mobiliser dans l'urgence si le problème est identifié, récurrent et prévisible – et avec les images des sans-abri apparaissant le plus souvent seuls dans le froid, images que diffusent les journaux de vingt-heures. Est-on face à un secteur d'intervention solidement structuré et opérationnel comme le prouve la capacité de réaction apparente ou s'agit-il, au contraire, d'une sorte de « vide » que les images diffusées de sans-abri ne font que dénoncer ? Les actions menées à destination des « SDF » forment-elles un ensemble cohérent et stable ou sont-elles un assemblage de façade cachant une fragmentation, une dispersion voire une contradiction ? Et ces « SDF » sont-ils les mêmes pour tous ses intervenants ou, au contraire chacun dispose de sa propre définition, de son explication et de sa représentation ?

Cet ouvrage se propose ainsi d'ausculter ce monde particulièrement complexe de l'intervention d'urgence à partir d'une étude comparative portant sur trois villes, Lyon, Grenoble et Orléans.

PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE

Grande Arche Paroi Sud

92055 La Défense cedex

Tél. : 01 40 81 24 53

Fax : 01 40 81 63 78

Site PUCA : www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca

ISBN n° 2.11.085667.X

ISSN n° 0249-8804

Collection « Recherches » n° 155

Prix : 15 €



9 782110 856678