

HOPE in stations : HOmeless People in European train stations

Analyse scientifique préliminaire

Avril 2011

Avec le soutien financier de la Commission européenne,
DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion



Contact Agence nouvelle des solidarités actives:

Sylvie Le Bars, responsable de la cellule Europe
sylvie.le.bars@solidarites-actives.com

Remerciements

L'Agence nouvelle des solidarités actives ainsi que les partenaires du projet tiennent à remercier vivement :

- Julien Damon, Eclairs
- Carlo Carminucci, Laboratoire Isfort
- l'équipe de chercheurs nationaux : Christophe Blanchard (Paris et Luxembourg), Franca Iannaccio (Rome), Patrick Italiano (Bruxelles), Carla Wessermann (Berlin).

L'Agence nouvelle des solidarités actives

L'ingénierie sociale au service de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Association sans but lucratif, l'Agence nouvelle des solidarités actives – ANSA - a été créée en janvier 2006 par Martin Hirsch, alors président d'Emmaüs et Benoît Genuini, ancien président d'Accenture, pour mettre en œuvre des actions locales, expérimentales, innovantes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Depuis sa création, l'association conçoit et co-construit des programmes d'expérimentation et contribue à l'émergence d'innovations sociales ; L'association a ainsi accompagné plusieurs dizaines de départements dans l'expérimentation et la généralisation du Revenu de solidarité active, du Contrat unique d'insertion...

L'Agence nouvelle des solidarités actives accompagne également les collectivités territoriales dans l'activation de leur politique d'insertion et dans la mise en œuvre de leurs programmes de lutte contre la pauvreté sur des thématiques variées : accès aux droits, insertion professionnelle, microcrédit personnel, pré-

vention du surendettement, accès aux technologies de l'information et de la communication, santé, logement, etc.

L'ANSA cherche à associer systématiquement les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale à la construction des dispositifs qui les concernent. Leur participation garantit la pertinence des projets et elle offre aux personnes une place dans l'espace public. **Enfin, à partir des projets menés, l'association mutualise et diffuse les réflexions, les expériences et les méthodes** mises en œuvre en organisant des espaces d'échanges et de rencontres et en rédigeant des publications.

Reconnue d'intérêt général, l'Agence nouvelle des solidarités actives s'appuie sur les partenariats qu'elle a développés avec l'État, les collectivités locales, les associations et les entreprises qui, directement ou par l'intermédiaire de leurs fondations, soutiennent ses actions.

Agence nouvelle des solidarités actives

François Enaud, président

Luc Jerabek, directeur général

Association loi 1er juillet 1901

1, passage du Génie - 75012 Paris – Tél : +33 (0)1 43 71 39 48

contact@solidarites-actives.com

www.solidarites-actives.com

Sommaire

Introduction de Luc JERABEK	9
I. Analyse sociopolitique	11
Le traitement de l'errance dans six gares européennes	
<i>Julien DAMON</i>	11
1 Introduction	11
2 Six situations et six politiques nationales	12
Pauvreté	13
Demandes d'asile et population Rom	16
Marché du logement	17
Protection sociale	19
Opinions sur le sans-abrisme	21
Comparer les politiques nationales : un « radar »	24
Portraits de six politiques	26
3 Six villes et six gares	38
Six villes différentes	38
Des opinions très différentes des habitants	41
Des sujets similaires pour les gares	44
Comparer les politiques des gares : un « radar »	46
Une observation finale et générale : six cas particuliers	47
4 Quinze thèmes d'action, d'évaluation, d'expérimentation	48
Annexes	51
Annexe 1 : Sans-abrisme et lutte contre le sans-abrisme dans l'Union européenne	51
Annexe 2 : Diversité européenne des opinions, appréciations et explications	57
Annexe 3 : Une agence européenne ?	59

II. Cartographie sociale des gares

<i>Laboratoire ISFORT</i>	61
1 Introduction	61
2 Objectifs, approche méthodologique et travaux réalisés	63
2.1 Les objectifs	63
2.2 Le processus de recherche et l'approche méthodologique	64
2.3 Les travaux réalisés	68
2.4 Groupes de recherche et rapports finaux	69
3 Profils résumés des gares étudiées	69
4 Une description des personnes sans abri présentes dans les gares : nombre, caractéristiques, évolution en cours	72
5 Le réseau des organisations sociales : leur profil général	76
6 Le réseau des organisations sociales : les services proposés	84
7 Estimations et remarques sur les bénéficiaires effectifs des services	88
8 L'(auto)évaluation de l'action des organisations sociales, leurs points forts et leurs points faibles	90
9 Les attentes politico-sociales mises en avant par les organisations sociales	97
10 Le thème de la coopération entre les organisations sociales	99
11 Evaluations et opinions des parties prenantes et sur les parties prenantes	107
11.1 Ce que disent les parties prenantes	107
11.2 L'opinion des organisations sociales sur les parties prenantes	110
12 Synthèse et éléments de conclusion	113

Introduction de Luc JERABEK

Directeur général de l'Agence nouvelle des solidarités actives

Convaincue que la lutte contre la pauvreté se joue autant au niveau local que global, l'Agence nouvelle des solidarités actives a ouvert son champ d'action aux politiques européennes depuis 2008. Elle a alors posé les bases de nouveaux partenariats qui ont conduit au développement de premières initiatives de dimension européenne comme le partenariat avec une ONG portugaise pour valoriser la parole des usagers sur un chantier d'insertion à Porto ou la création d'un blog consacré à l'innovation sociale en Europe dans le cadre de l'Année Européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'Agence nouvelle des solidarités actives a également saisi l'opportunité du premier appel à propositions de la Commission Européenne sur l'expérimentation sociale (dans le cadre du programme PROGRESS) pour construire un projet visant à expérimenter de nouvelles formes d'accompagnement des personnes en errance dans les gares européennes.

Ce projet, « HOPE in stations » (HOMeless PEople in European train stations) rassemble les acteurs des gares de Paris Nord et Paris Est, Bruxelles Central, Roma Termini, Berlin Zoo, Madrid Atocha, Varsovie Central et Luxembourg Central. Il s'agit, dans chacun des pays, d'associer les pouvoirs publics, les associations d'aide aux sans-abris et les entreprises ferroviaires dans une collaboration renforcée pour améliorer la prise en charge des personnes en errance. Le nouveau dispositif ainsi expérimenté a pour pivot la mise en place d'un référent social en gare, chargé de coordonner les actions des différentes parties prenantes dans et autour des gares concernées.

L'ensemble du projet fait l'objet d'une évaluation complète et rigoureuse : outre l'évaluation ex-ante/ex-post du dispositif expérimental, menée par le laboratoire autrichien ZSI, un état des lieux préalable a été effectué en 2010.

Ce travail de recensement et d'analyse de l'existant s'est articulé en deux phases :

- a. Une analyse sociopolitique portant sur le traitement de la question de l'errance dans les six gares partenaires, conduite par le professeur français Julien Damon ;
- b. Une cartographie sociale des gares, menée par le laboratoire italien ISFORT, présentant un état des lieux :
 - de la population en errance dans les gares,
 - des dispositifs mobilisés pour la prendre en charge,
 - des réseaux d'acteurs intervenant auprès d'elle et la façon dont ils interagissent,
 - de la perception que les usagers des gares ont du phénomène de l'errance.

Ces deux volets scientifiques ont fait l'objet de présentations auprès de l'ensemble des partenaires lors des Assemblées Générales du projet, en avril 2010 à Paris et en décembre 2010 à Bruxelles. Dans l'objectif d'améliorer les échanges de savoirs entre parties prenantes au bénéfice des publics, ils sont à présent rassemblés dans le présent ouvrage, édité en français, anglais, italien et néerlandais.

Au nom de l'ensemble des partenaires du projet « HOPE in stations », je vous en souhaite bonne lecture.

I. Analyse sociopolitique

Le traitement de l'errance dans six gares européennes

Julien DAMON

1 Introduction

Les rapports sont rarement lus...

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



Madrid Atocha



Paris Gare du Nord



Berlin Zoo



Warszawa Centralna



Roma Termini



Brussels Central

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

Concrètement, le texte contient trois parties. La première porte sur les situations et politiques nationales. La deuxième traite des six villes et propose

des éléments de comparaison et de comparabilité (pour le cas précis des sans-abri dans les gares). La dernière propose une liste de quinze idées pour des actions, des évaluations, des expérimentations, pouvant être entreprises dans chaque gare qui voudrait transcrire une initiative, ou bien à l'échelle européenne pour des actions communes.

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

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

2 Six situations et six politiques nationales

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

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

Sur un plan plus directement ferroviaire – c'est-à-dire d'exploitation des gares – les contextes ont des aspects qui se ressemblent. En lien avec les directives européennes, les modes d'exploitation se rapprochent. En lien avec l'ouverture des frontières, les problèmes ont des points (et des visages)

bien communs. Les interrogations et oscillations dans les pratiques sont, globalement, les mêmes. Si les droits sont organisés différemment et si les prérogatives des diverses polices et forces de sécurité ne sont pas exactement les mêmes, nombre d'aspects et de sujets convergent. Il en ressort tout de même des organisations très diverses (en intensité, en moyens dégagés, en préoccupation exprimée) pour « répondre » à la présence des sans-abri dans les gares.

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

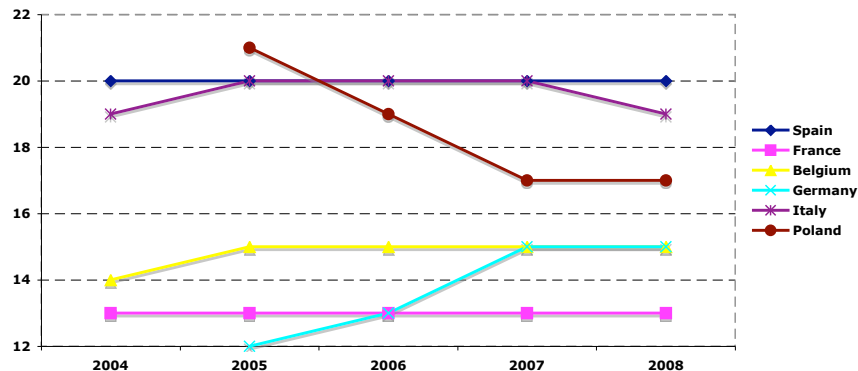
Pauvreté

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

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

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

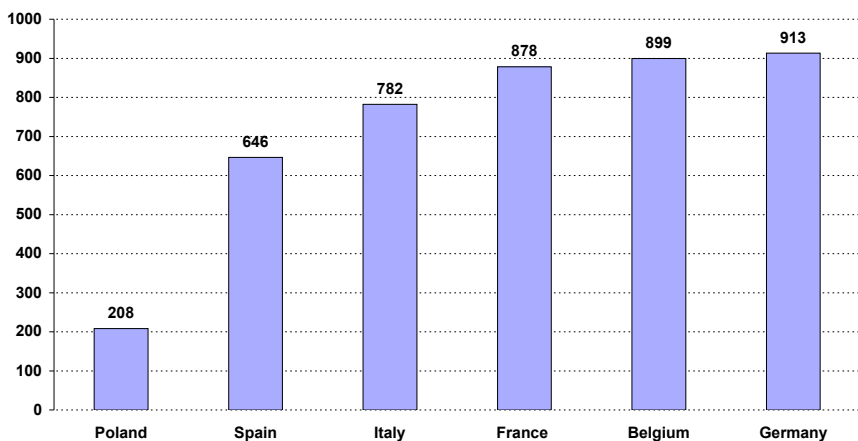
Taux de pauvreté monétaire relative de 2004 à 2008 (en %)



Source : Eurostat

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

Seuils de pauvreté en 2008 en €

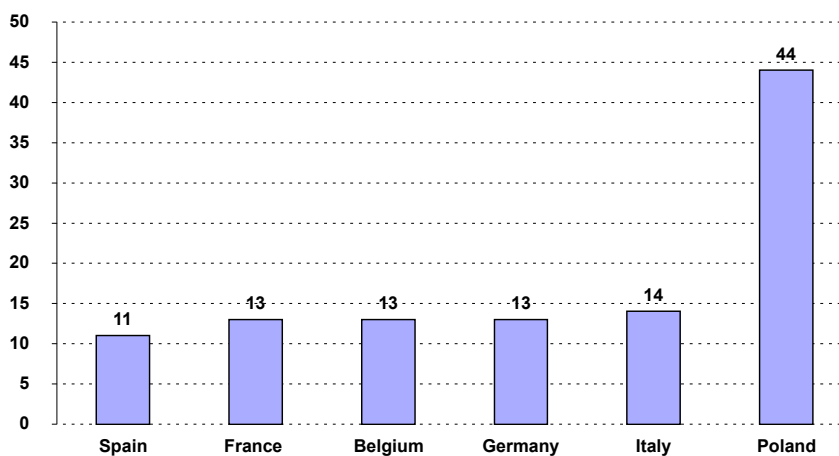


Source : Eurostat

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

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

La pauvreté en conditions de vie (2006)



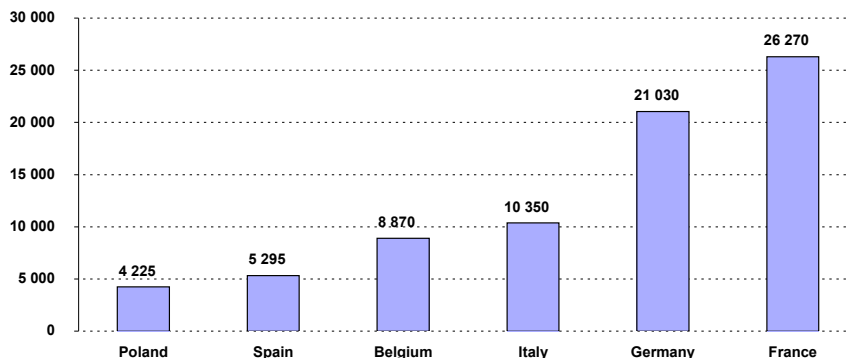
Source : Eurostat

Demandes d'asile et population Rom

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

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

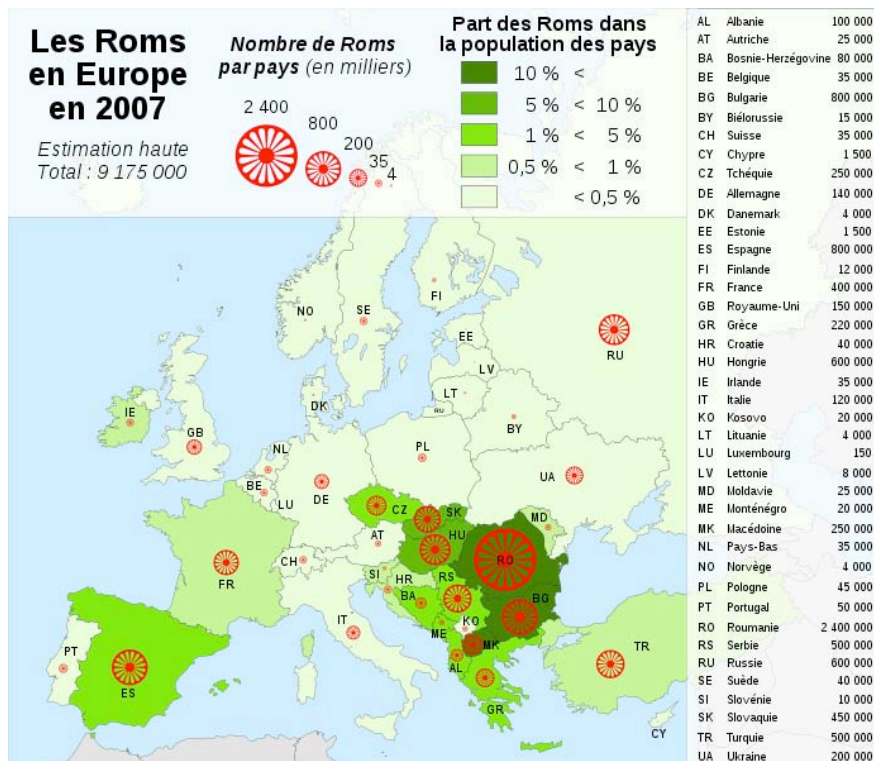
Nouvelles demandes d'asile en 2006



Source : Eurostat

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

Une estimation haute de la population Rom



Source : Conseil de l'Europe

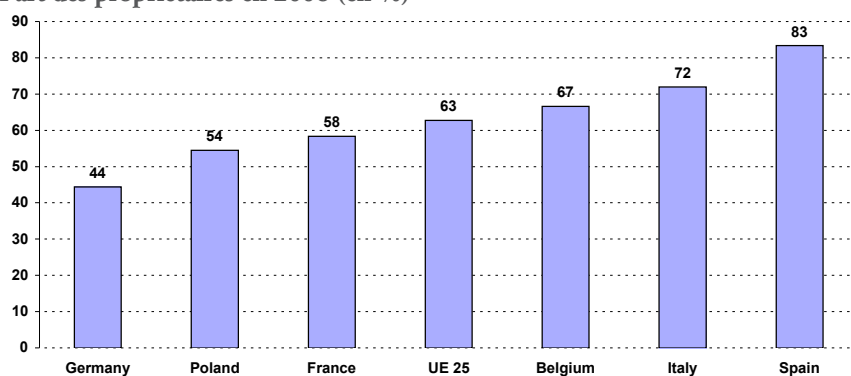
Pour donner une idée de l'ampleur et, surtout, de la diversité d'implantation de la question Rom, on reprend ici une carte dont les chiffres sont (comme toujours) discutables. De 4 à 12 millions de personnes en Europe sont, selon les sources, comptées comme Roms.

Marché du logement

Le marché du logement est assurément une dimension importante à prendre en compte dans l'étude du sans-abrisme. Là aussi l'Union européenne est « unie dans la diversité ». En 2005, pratiquement deux ménages sur trois

dans l'Union à 25 sont propriétaires de leur logement. Dans tous les États membres à l'exception de l'Allemagne (44 % de propriétaires), les propriétaires sont majoritaires. C'est le cas de plus de 80 % des ménages en Estonie et en Lituanie (88% chacun), en Hongrie (87%), en Espagne (83%) et en Slovénie (82%). Les proportions les plus faibles après l'Allemagne étaient enregistrées en Autriche (52% de propriétaires), aux Pays-Bas et en Pologne (54% chacun), ainsi qu'au Danemark et en France (58% chacun).

Part des propriétaires en 2006 (en %)



Source : Eurostat

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

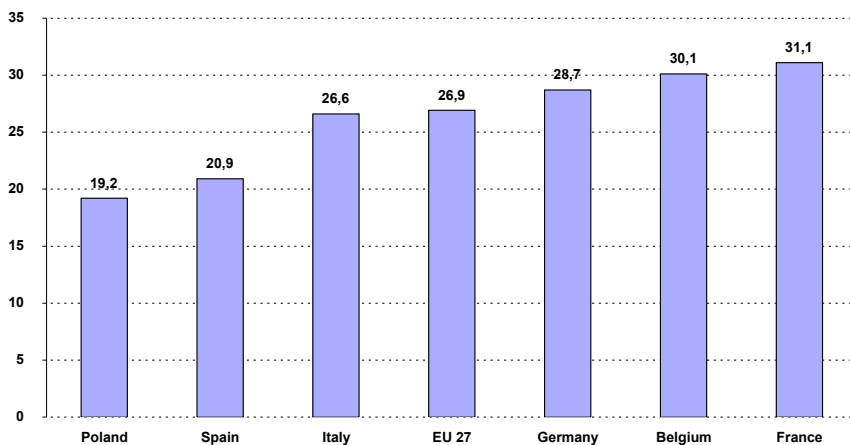
- Tous les pays de notre étude ont une politique de logement social à vocation généraliste. Dans le plus grand nombre des pays de l'Union, le logement social a une vocation généraliste. Les plus défavorisés peuvent être prioritaires, mais les plafonds de ressources pour y accéder peuvent être relativement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

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

Protection sociale

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

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



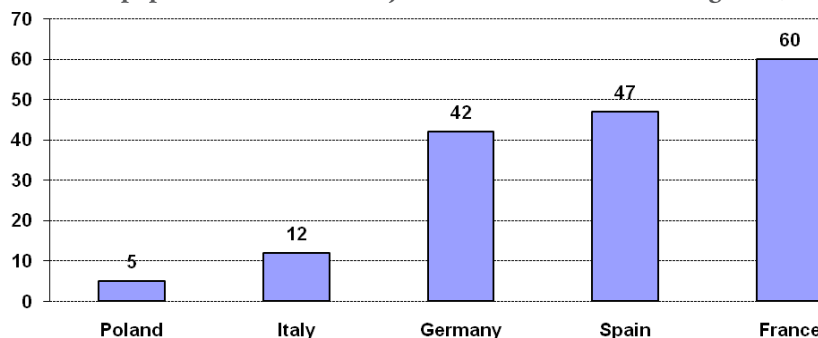
Source : Eurostat

Au-delà des volumes de dépenses, c'est l'organisation et les priorités de l'État-providence qu'il faut prendre en compte. Les États sont à organisa-

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

Par ailleurs, si partout la protection sociale est un composé d'interventions de l'État, des collectivités territoriales, mais aussi des ménages eux-mêmes, du secteur associatif et des Églises, les places respectives des uns et des autres, en ce qui concerne spécifiquement la prise en charge des sans-abri, se distinguant significativement selon les six pays. Aussi, plutôt que de refaire graphiques et commentaires sur la protection sociale, il semble plus original et plus important de dire quelques mots de la religiosité dans les pays de l'étude. Il est en effet frappant de constater, dans les chiffres, dans la gouvernance des opérations et de visu, la place et le rôle différents qui sont confiés aux organisations confessionnelles.

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

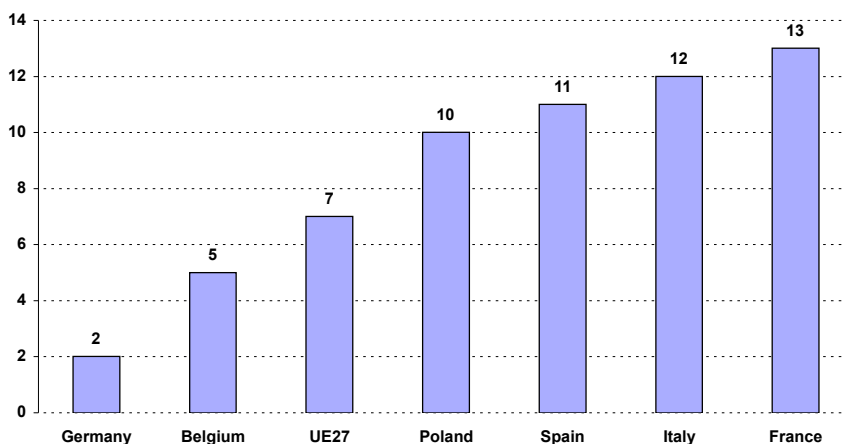


Source : World Values Survey - France [2006], Allemagne [2006], Italie [2005], Pologne [2005], Espagne [2007]

Opinions sur le sans-abrisme

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

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

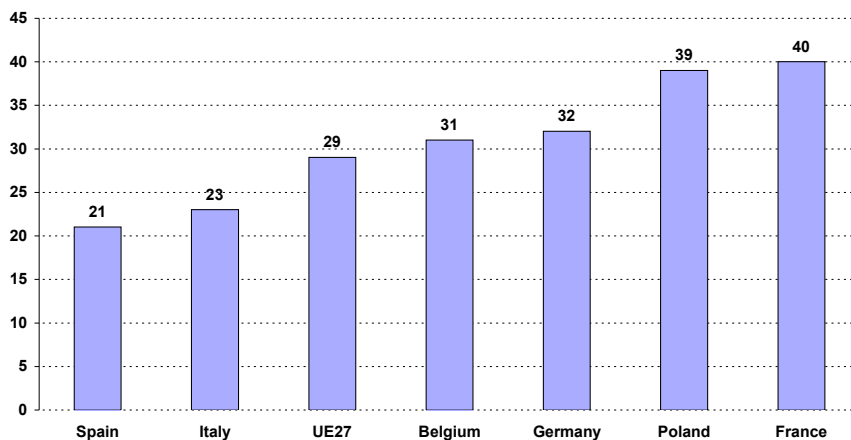


Source : Eurobaromètre, 2007

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

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

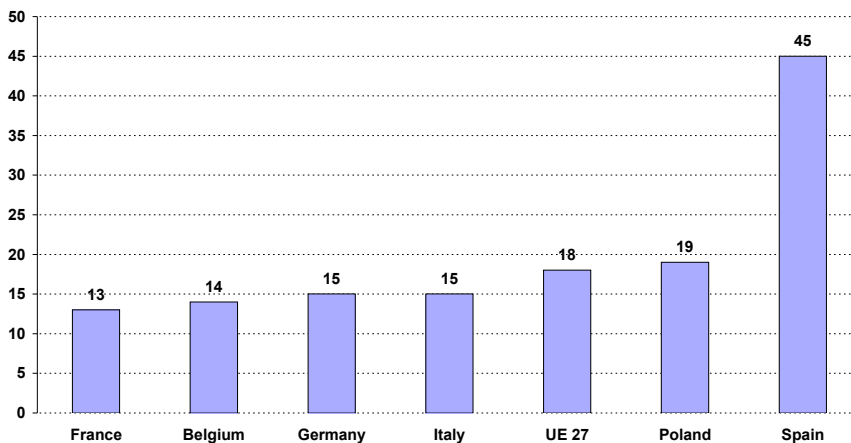
Dons aux sans-abri



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

Source : Eurobaromètre, 2007

Aide aux sans-abri



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

Source : Eurobaromètre, 2007

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

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

Explications du sans-abrisme

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

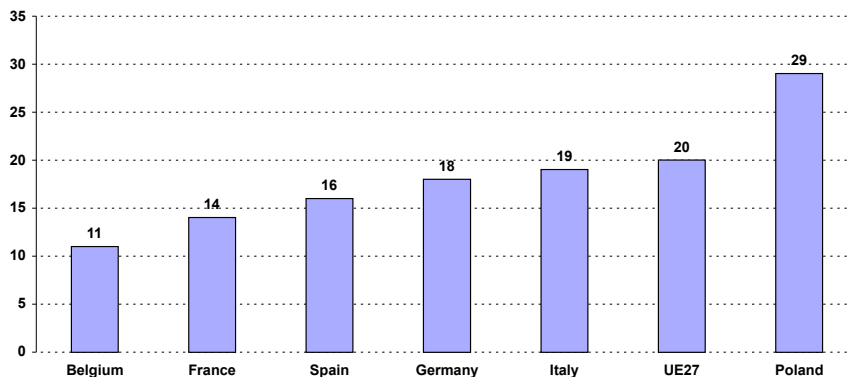
	des problèmes d'emploi	des problèmes de logement	l'endettement	la maladie	des addictions (drogue, alcool)	des ruptures familiales	l'absence de papiers
EU27	62	24	49	16	46	30	10
Allemagne	72	17	53	16	52	37	7
Belgique	63	20	52	23	27	19	3
Espagne	48	19	32	14	49	24	19
France	82	40	42	10	22	35	26
Italie	58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

Source : Eurobaromètre, 2007

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

Explications de la pauvreté par la fainéantise

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



Source : Eurobaromètre, 2007

Comparer les politiques nationales : un « radar »

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

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

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

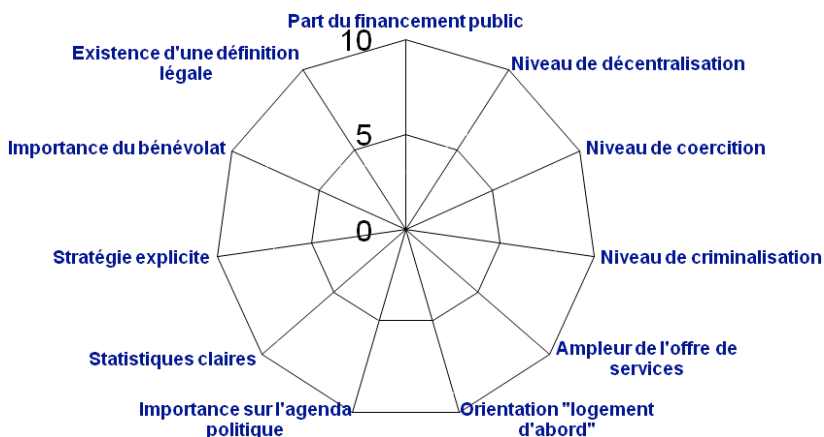
Si on pouvait sur chaque axe noter de 1 à 10 (par exemple), on aurait, par superposition, émergence plus claire de différents modèles à l'œuvre.

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

On retient onze dimensions :

- Part du financement public dans l'ensemble des opérations de prise en charge.

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



Portraits de six politiques

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

Ces éléments reprennent, complètent et actualisent des informations et analyses proposées dans le rapport «Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne», Rapport au Ministre du logement, Paris, Avril 2009.

Allemagne

Observations générales

- Le sans-abrisme n'est pas une préoccupation stratégique à l'échelle fédérale. La compétence, les moyens et les responsabilités relèvent des Länder et des villes, certaines régions étant plus actives que d'autres. Les municipalités doivent écarter le danger de dormir à la rue (considéré comme un trouble à l'ordre public) en fournissant des accueils d'urgence. Ce sont les autorités de police qui sont en charge du dossier et qui ne peuvent que proposer et non imposer une offre aux sans-abri.
- Illustration de cette décentralisation poussée, les politiques n'ont pas nécessairement grand-chose à voir. Certaines régions établissent des programmes. Ainsi, en Rhénanie du Nord-Westphalie, un programme régional baptisé « Prévenir l'exclusion liée au logement. Sécuriser le logement permanent » - et jugé d'ailleurs très efficace - a été lancé en 1996.
- Fondamentalement la problématique du sans-abrisme - au moins pour ce qui relève du logement - prend place dans un marché du logement bien moins tendu et ce dans un contexte démographique de déclin.
- De fait la question des sans-abri est plutôt vue comme une accumulation de faits divers et de déviances individuelles (plus ou moins tolérées, comme dans les squats) et non comme un problème social majeur appelant une intervention publique structurée. Le sujet progresse toutefois,

notamment dans le cadre du suivi des réformes Hartz et de la mesure de leurs effets sur le sans-abrisme.

- Concrètement il existe une offre tout de même assez diversifiée, avec un mouvement général consistant à humaniser les centres, avec mise en place de centres de jour, avec des bus spéciaux pour les plans hivernaux, etc. Cependant tout ceci varie grandement selon les communes.
- Il existe bien une mobilisation, orchestrée par les associations, pour davantage s'impliquer et investir. Une nuit de l'exclusion liée au logement a ainsi été organisée en février 2007 à Berlin.
- Soulignons qu'une partie de l'orientation des actions publiques est répressive, à tout le moins à visée de dissuasion. Il en va ainsi par exemple du souhait de décourager les personnes sans-abri à passer du temps dans le métro berlinois en y exerçant diverses activités plus ou moins artistiques.
- Comme en Italie, existent en Allemagne des services particuliers mis en place dans les gares. Ce sont les « missions ferroviaires », organisées par des associations, soutenues par les Eglises.

Recensement

- Il n'existe pas de système unifié de recensement. Cependant des estimations existent, établies à partir des services. Des estimations globales, réalisées pour la période 2004-2006 à partir d'un logiciel de gestion des services d'aide à travers l'Allemagne, sont de 250 000 sans domicile en Allemagne (25 % de femmes). Ce chiffre est une diminution par rapport à des estimations précédentes qui évoquaient un chiffre de 310 000 personnes. Attention, il ne s'agit pas vraiment des personnes à la rue, mais plutôt d'une estimation du mal-logement (notamment des personnes menacées d'expulsion). La principale association allemande sur ces sujets, la BAG W, estime le nombre de personnes à la rue à 18 000.
- Tout le monde s'accorde sur la diminution globale du phénomène, même s'il y a des débats sur l'ampleur de cette diminution.
- Dans la Rhénanie du Nord-Westphalie, le nombre de personnes sans-abri était de 14 000 en 2007 contre 52 000 dix ans plus tôt. Ces données,

établies annuellement pour le 30 juin, sont issues des fichiers des organismes de logement temporaire, en lien avec la police. Une nouvelle méthode est envisagée.

Belgique

Observations générales

- En Belgique chaque commune dispose d'un CPAS (Centre Public d'Action Sociale) pour prendre en charge les personnes en difficulté. Les personnes sans abri peuvent y solliciter le revenu d'intégration, une aide médicale, des services de soutien. Administrativement, une personne sans résidence principale peut être inscrite au registre d'une commune avec une adresse de référence (une personne privée ou le CPAS).
- La Belgique a mis en place (depuis 2001) des plans hivernaux (plans « Défense d'avoir froid »). Ils mobilisent différents opérateurs dont principalement l'armée (qui distribue des stocks excédentaires et qui propose, sans toutefois que ceci soit à chaque fois nécessaire, des infrastructures), les CPAS et le secteur associatif (Restos du cœur).
- Les interventions en direction des sans-abri sont très variées (de l'urgence à l'insertion) avec des outils très divers (Accueils de jour, Agence immobilière à vocation sociale, centres d'hébergement, un Samu Social à Bruxelles qui depuis 1999 assure une permanence téléphonique et un recueil mobile, etc.). Elles fonctionnent avec une mobilisation des pouvoirs publics (CPAS au premier rang) et du secteur associatif (dont Médecins du Monde).
- Le niveau de décentralisation est à ce sujet très élevé, et plutôt que de parler d'une politique belge, il faut envisager des politiques flamande, wallonne et bruxelloise.
- Comme en France encore on trouve des associations militantes, telle « Solidarités Nouvelles » qui a un temps implanté des tentes autour de la Sambre.
- En un mot la Belgique et les villes belges proposent toute sorte de services, mais sans véritable stratégie intégrée avec un objectif clair. Les

controverses ressemblent aux polémiques françaises (mendicité, mobilier agressif, soupes identitaires, ouverture des métros, caractère seulement palliatif de l'urgence, etc.).

- Les centres d'hébergement sont souvent payants.
- Une personne sans-abri qui trouve un logement, perdant ainsi sa qualité de sans-abri, a droit à une « prime d'installation » (unique).
- Relevons la création d'une cellule au Parquet de Bruxelles sur la mendicité et la traite des êtres humains qui renseigne les magistrats sur les cas impliquant des enfants ou des groupes mafieux.

Recensement

- A l'échelle belge le chiffre de 17 000 sans-abri est parfois avancé, mais il est très fragile.
- Sur le plan des données, Bruxelles concentre les attentions et les controverses. On a parlé un temps de 10 000 SDF dans la capitale. Un premier comptage rigoureux y a été organisé fin 2008. 1 771 personnes ont ainsi été recensées. Ce recensement a été organisé par « La Strada », un centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri. Il intègre dans le décompte les personnes vivant à la rue, les personnes hébergées en abri d'urgence, en maison d'accueil, en logement de transit ou en habitat accompagné. Le comptage a eu lieu durant la soirée du 19 novembre, en collaboration avec des personnes sans-abri, avec les salariés et bénévoles de différents services et institutions. La région de Bruxelles compte un total de 950 places d'accueil, toutes occupées en permanence.
- D'après une enquête récente (mais fragile), en Flandre 12 000 personnes passeraient par des centres d'accueil chaque d'année.
- En Wallonie, on dénombrerait 5 000 personnes sans domicile sur le temps d'une année.
- Tous ces chiffres ne tiennent pas compte du nombre croissant de personnes sans papiers. Soulignons qu'en Flandres on trouve un dispositif permanent de collecte de données, avec mobilisation des services et questionnaire élaboré.

Espagne

Observations générales

- Depuis plus de quinze ans les associations espagnoles organisent un « jour des sans-abri » en novembre. Il s'agit d'une campagne de sensibilisation et de lobbying.
- Les financements des administrations publiques (tels que présentés dans les documents rendus à la Commission) sont de 33 millions d'euros par an pour les sans-abri.
- Dans un royaume décentralisé, il vaut mieux parler de stratégies régionales que d'une véritable stratégie nationale. Il y a ainsi des approches catalane et andalouse par exemple.
- A Madrid, on note un investissement important dans les centres d'hébergement. Actuellement, ceux-ci sont surpeuplés et 300 places nouvelles ont été annoncées pour le printemps 2009. Il existe aussi des campagnes hivernales de mobilisation et de prise en charge. Durant l'hiver 2007/2008, durant les 127 jours d'hiver froid, la « Campana contra el frio », avait apporté un soutien à 1 635 personnes. Parmi celles-ci 65 % d'étrangers (majoritairement des Roumains et des Polonais). Il existe également un dispositif mobile de recueil de type Samu Social à Madrid. En 2006 il est intervenu 31 000 fois pour plus de 1 000 personnes (40 % d'immigrés).
- D'un recensement national auprès des services en 2006, il ressort 13 000 places d'accueil dans le pays (avec un taux moyen d'occupation de 85 %) gérées par 600 équipements. Ces places sont constituées de 10 500 places en centres, 2 000 dans des appartements adaptés et 500 en hôtels. 90 % de ces places sont dévolues au moyen long terme et non à l'urgence (plus d'un mois). 47 % des personnes accueillies sont immigrées. Les deux tiers des centres sont implantés dans des villes de plus de 100 000 habitants. Un quart de ces centres sont possédés et gérés par le secteur public. En Galice, tous les services sont organisés et gérés par des associations et congrégations religieuses.

- Le niveau de coercition est relativement important. La ville de Barcelone a introduit une réglementation qui interdit de mendier, de dormir dans la rue et aussi de vendre des services « non désirés » dans les espaces publics. Le non respect de cette réglementation est sanctionné par une amende comprise entre 120 et 1 500 euros. En 2006 un large débat a impliqué les plus grandes villes sur ces interdictions de la mendicité ou de la prostitution dans l'espace public. Les services de police réclament ces mesures. Les associations s'opposent à la criminalisation de la pauvreté, et, plus que les morts de froid parmi les sans-abri, elles rapportent celles qui décèdent suite à des agressions.
- Parmi les enseignements et étonnements à tirer du cas espagnol on peut citer le haut niveau de décentralisation, l'absence de stratégie nationale explicite, l'implication de l'Eglise, le souci de lutter contre l'immigration clandestine.

Recensement

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

France

Observations générales

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

« logement d'abord », avec des référentiels techniques communs à tous les opérateurs, et avec une place plus nette et plus claire des uns et des autres.

Recensement

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

Italie

Observations générales

- L'aide relève du ministère des affaires sociales, qui délègue aux collectivités locales le financement et l'action sur le terrain. Dans la plupart des cas, ce sont les associations, religieuses ou laïques, qui agissent en distribuant les repas et en organisant l'accueil. Il existe divers modèles, selon les villes, qui évoluent largement en fonction des changements de majorité politique.
- Les associations militantes et gestionnaires, peu appuyées par les autorités publiques, cherchent à inscrire la question sur l'agenda politique et médiatique. Elles demandent aux pouvoirs publics de véritablement lancer des programmes contre la pauvreté en général, le sans-abrisme en particulier.
- Ce sont surtout des faits divers (horribles pour certains, exotiques pour d'autres) qui alimentent la presse et l'émoi public : tortures de SDF ou bien distribution de caviar aux sans-abri à Milan pour Noël 2008.

- Les services et leur organisation sont essentiellement privés. La communauté Saint Egidio, l'une des plus impliquées avec Caritas et l'Armée du salut, gère des « cantines populaires » dans toute l'Italie. Elle édite un guide des services, distribué à près de 10 000 exemplaires dans les paroisses. Ce guide, présenté par ses auteurs comme un « Guide Michelin de la pauvreté » recense 27 cantines, 35 dortoirs, 24 dispensaires, 96 antennes d'écoute dans la capitale italienne.
- La coordination passe aussi par le privé. Caritas coordonne ainsi les actions et observations dans les ressorts de 222 diocèses.
- L'orientation des politiques, quasi-intégralement reliée aux questions de sécurité et de lutte contre l'immigration clandestine, est très coercitive. Elle vise d'abord à expulser les Roms de leurs campements illégaux. Elle vise aussi à interdire la mendicité. Venise et Florence ont adopté des arrêtés interdisant la mendicité, justifiés par la volonté de lutter contre l'exploitation et le racket de ceux qui sont obligés de mendier. Vérone, Ravenne et Assise (où est né et mort Saint François) ont également interdit de demander l'aumône, en particulier à proximité des églises et bâtiments publics. Le maire de Rome, qui a interdit les pique-niques en centre ville, a même voulu prohiber le fait de fouiller dans les poubelles. Le responsable du Vatican chargé de la justice et des migrants, le cardinal Renato Martino, a jugé « inacceptables » ces mesures. Fin 2008 toujours, la Cour de cassation a estimé qu'une mère Rom mendiant dans la rue avec ses enfants ne pouvait pas être condamnée pour « réduction en esclavage » car « une telle conduite fait partie de la tradition culturelle d'un peuple ». Tous ces textes et toutes ces annonces ont provoqué des tollés et des polémiques nourries. La tendance est cependant bien nettement à une criminalisation des sans-abri.
- Au-delà de la sécurité, le gouvernement a également annoncé en 2008 sa volonté de créer d'ici 2020 une base de données sur les services ainsi qu'une estimation solide du nombre de sans-abri, passant notamment par un registre national.
- Dans un pays très décentralisé il n'y a pas véritablement une politique nationale des sans-abri. Il y a des politiques et des pratiques locales, plus ou

moins répressives, plus ou moins tolérantes, plus ou moins innovantes. Les stratégies sont régionales et/ou municipales.

- La tendance à la criminalisation n'a rien d'anecdotique. Elle s'étend dans une atmosphère de vives réactions aux clandestins et aux Roms, ceci alimentant même des tensions entre l'Union (Parlement) et l'Italie.

Recensement

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

Pologne

Observations générales

- La Pologne connaît des hivers rudes. Chaque année la police fait état du nombre de morts de froid dans la rue, en s'inquiétant de son augmentation. Particulièrement confrontées à l'alcoolisme, les autorités polonaises établissent un lien net, dans leurs appréciations et actions, entre sans-abrisme et addictions.
- La situation se caractérise par des conditions très dégradées (individus et familles vivant dans les canalisations), par la place de l'Eglise aux côtés des pouvoirs publics dans tout le domaine social et par l'importance des problématiques de migration (maintenant même en ce qui concerne le retour de sans-abri vers la Pologne).
- En 2008 un groupe d'associations a lancé une campagne d'information « toits au-dessus des têtes ». Les objectifs sont de sensibiliser au problème du logement inadéquat ainsi que d'encourager les débats publics. Il s'agit d'une campagne sur tout le sujet du mal-logement, non ciblée sur le sans-abrisme.
- L'Etat développe les lignes d'une stratégie avec différents instruments soutenus par les institutions européennes. Son niveau d'investissement, à l'échelle centrale, semble assez réduit sur le strict plan financier (1,5 million d'Euros en 2006). Différents programmes ont ainsi été montés, financés, suivis, évalués, tel le Individual Programme for Escaping Homelessness qui contenait un contrat individuel de deux ans entre des travailleurs sociaux et des sans-abri (notamment autour du sevrage).
- Le gouvernement développe également un programme « Retour des sans-abri à la société » (doté de plus de 1 million d'euros en 2008) qui aurait concerné plus de 80 000 personnes depuis 2006 (mais qui ne traiterait complètement que 2 500 cas). Fin 2008 une stratégie nationale de prévention du sans-abrisme et de développement du logement social a également été annoncée. Une de ses rubriques porte sur la coordination des institutions variées impliquées dans ce domaine.

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

Recensement

- En 2006 une conférence sur les sans-abri a fait état des doutes sur les chiffres. Ceux-ci à l'époque oscillaient entre 30 000 et 300 000 personnes.
- En Poméranie, les données sont collectées régulièrement. On décomptait ainsi 2 200 sans-abri en 2001, 2 800 en 2005, avec une méthode relativement documentée. C'est la seule région polonaise qui organise ce type de collecte, et qui alimente la stratégie locale.
- Le suivi des recours aux différents services se veut néanmoins partout de plus en plus précis. Reste que sans définition partagée de la population ni registre partageable des services, il est difficile de disposer de données fiables. La Pologne s'engage pour améliorer ce point crucial.
- Un autre sujet de chiffres est celui des sans-abri polonais vivant dans d'autres Etats membres. Sur ce plan il est encore plus difficile, par construction d'ail-

leurs, de disposer d'informations fiables. Des chiffres circulent : de 10 000 à 20 000 sans-abri polonais dans les villes d'autres Etats-membres. Le ministère des Affaires étrangères polonais a demandé en 2007 aux consulats de lui communiquer le nombre de ressortissants polonais vivant dans la rue. Ainsi, la Pologne peut estimer qu'ils seraient de 2 000 à 3 000 en Angleterre et au pays de Galles, 300 à Dublin, de 2 000 à 6 000 à Edimbourg et à Paris, de 4 000 à 6 000 à Rome. Signalons qu'une enquête de la DASS de Paris (révélée par la presse en 2007) parle elle de 200 à 300 Polonais à la rue dans Paris.

3 Six villes et six gares

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

Six villes différentes

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

Démographies de six villes

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

Source : ONU

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

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

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

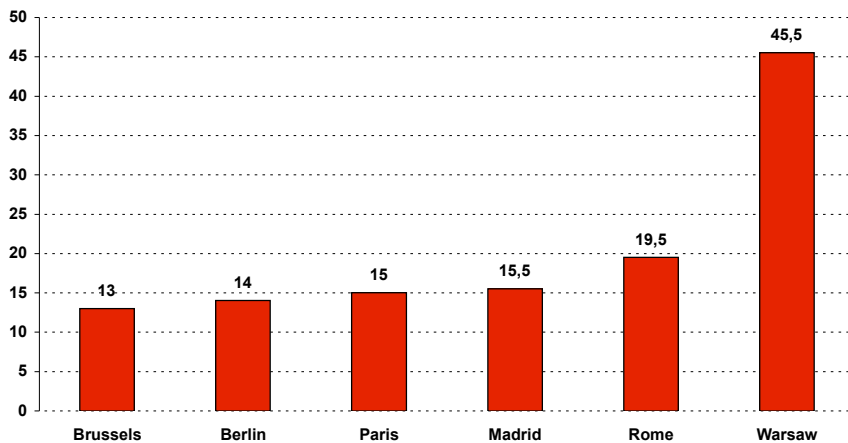
Place des six villes dans des classements des villes les plus riches (2009)

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

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

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

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



Source : UBS

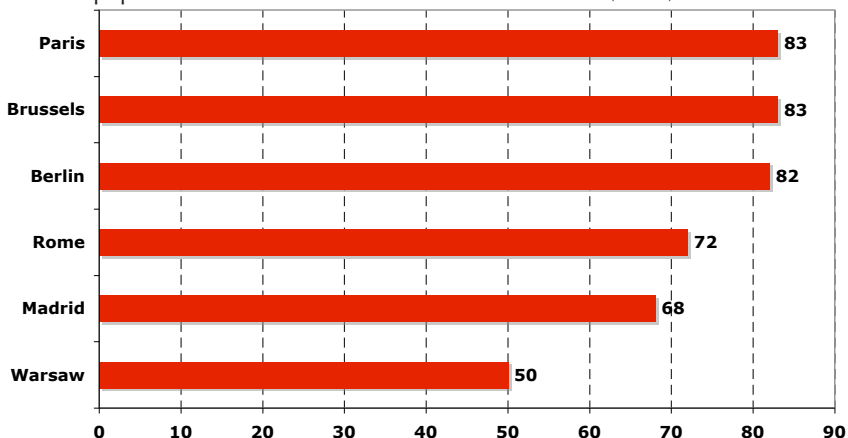
Des opinions très différentes des habitants

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

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

La pauvreté est un problème dans la ville

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

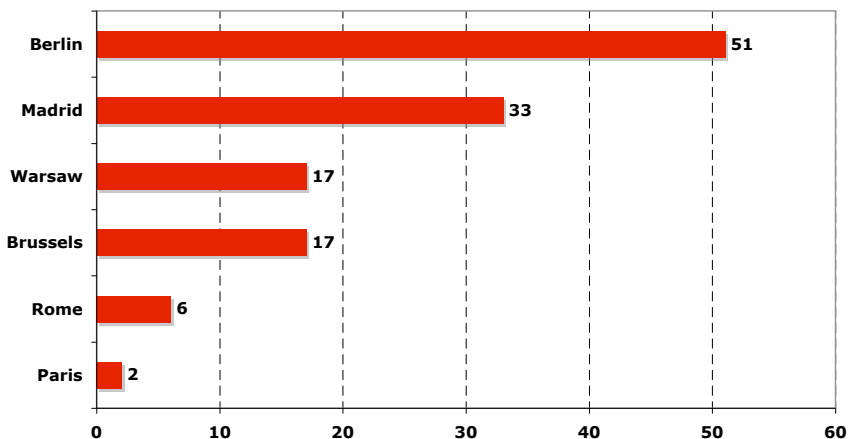


Source : Urban Audit, November 2009

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

On trouve aisément des logements à prix accessibles dans la ville

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

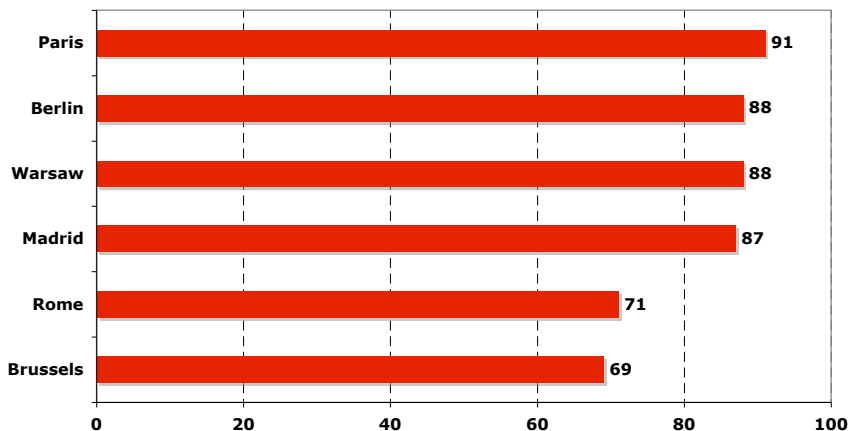


Source : Urban Audit, November 2009

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

On se sent en général en sécurité dans la ville

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

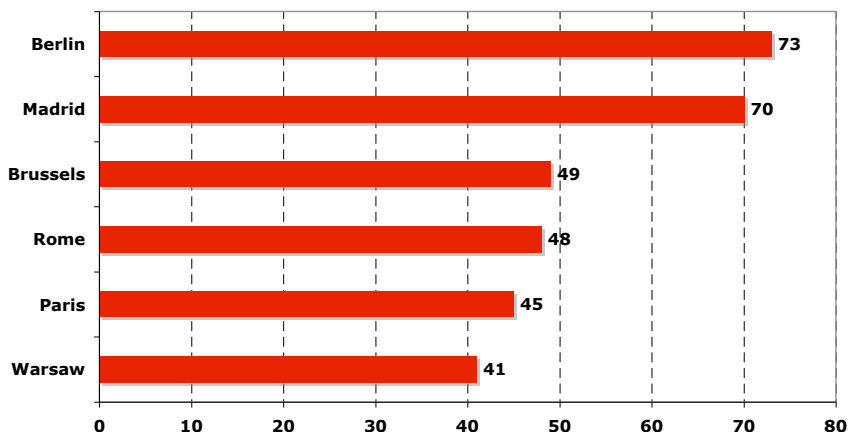


Source : Urban Audit, November 2009

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

En général on peut faire confiance aux habitants de la ville

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



Source : Urban Audit, November 2009

Des sujets similaires pour les gares

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

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

Dans toutes les gares on trouve :

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

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

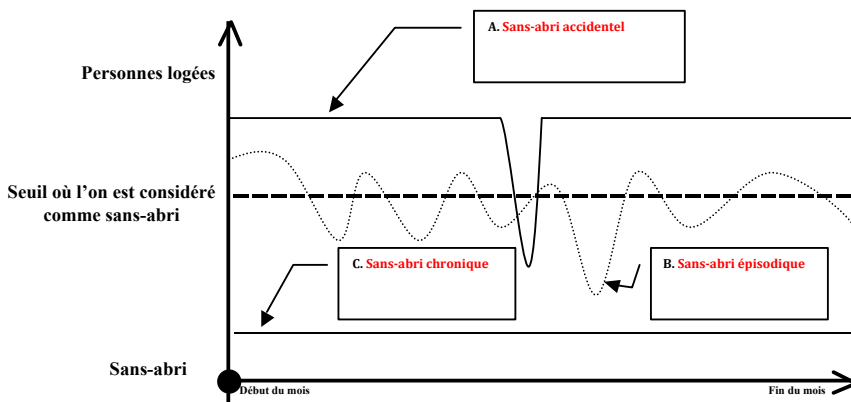
- De qui parle-t-on ?
- Combien de sans-abri ?
- Pourquoi venir dans les gares ?
- Quelle est la pression des clients, des élus, des commerçants, du quartier?

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Comparer les politiques des gares : un « radar »

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

- Ancienneté du problème en gare (neuf à Varsovie dans les années 1990, « éternel » en France).

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

Une observation finale et générale : six cas particuliers

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

- le climat : ce n'est pas là où il fait froid que les dispositifs sont les plus complets ; ce n'est pas une variable permettant de distinguer Italie (avec une gare de Rome aujourd'hui pilote face à un problème massif), et Madrid (avec une gare où le problème est de très faible ampleur) ;
- la religiosité : s'il y a distinctement des pays à interventions « laïques » (France, Belgique) et des pays à religiosité élevée (de la Pologne à l'Italie

en passant par l'Allemagne), les différences de situation et de traitement ne sauraient être ramenées à cette seule dimension ;

- la pauvreté : au moins appréciée à partir de sa définition conventionnelle européenne, ne permet pas de « prédire » ce qu'est l'importance du problème sans-abri (Espagne et Pologne se distinguent ainsi clairement de la France par exemple) ;
- le chômage : le problème est le même que pour la pauvreté ;
- l'importance de la population sans-abri : la taille de la population ne semble pas dépendante des autres variables ;
- les formes urbaines : dans des villes aussi différentes, avec des gares qui varient également beaucoup dans leur architecture, leurs flux, leur gestion, on ne saurait extraire une dimension les singularisant ;
- les options politiques locales : sans qu'on ait pu réaliser une étude détaillée, il n'est pas avéré que les mairies les plus conservatrices (à Rome par exemple) soient les moins impliquées dans la prise en charge des sans-abri.

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

4 Quinze thèmes d'action, d'évaluation, d'expérimentation

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

Puisque chacune de ces idées appellerait des développements conséquents

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

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

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

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

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

Annexes

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

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

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

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

Une question éminemment européenne

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

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

Si ce phénomène se présente sous des formes extrêmement variables dans les pays de l'Union, s'il suscite des réactions variées (hostiles ou hospitalières) et si le problème ne semble au premier abord nullement relever de la compétence communautaire, il n'en demeure pas moins que la présence de sans-abri dans les villes est une des plus graves manifestations des phénomènes d'exclusion sociale, intéressant au premier chef les collectivités territoriales, mais également les Etats. Cette problématique qui mêle insécurité, pauvreté, et mobilité concerne de plus en plus l'Union elle-même.

Il y a là une dynamique en cours qu'un rapide détour historique éclaire d'un jour important. Le traitement du vagabondage et de la mendicité a été un moteur de l'avènement des politiques sociales et pénales. Historiquement, pour dépasser l'incapacité des collectivités locales à gérer collectivement la présence de sans-abri, plus ou moins inquiétants, il a fallu des interventions

régionales, puis nationales permettant l'affirmation des Etats. Aujourd'hui, dans une Union européenne aux frontières ouvertes, la nouvelle échelle de la gestion de la question des sans-abri est indubitablement communautaire. Ce sont maintenant, à certains égards, plus les villes et l'Union que les régions et les Etats qui peuvent valablement agir.

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

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

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

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

Des politiques et des stratégies disparates

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

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

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

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

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

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

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

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

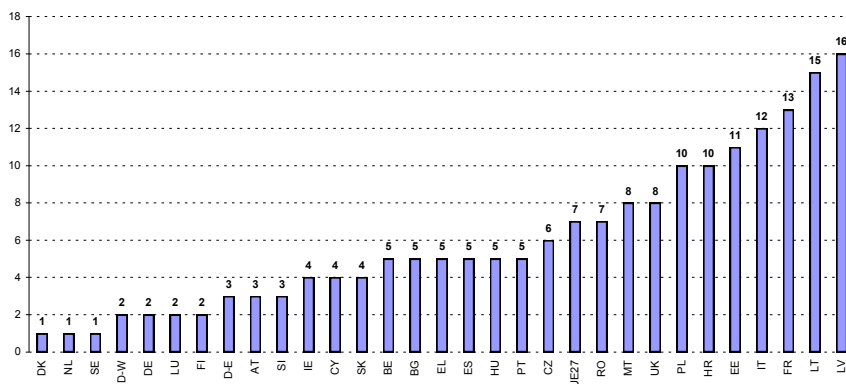
Éléments nationaux de politique et de stratégie en direction des sans-abri

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

Annexe 2 : Diversité européenne des opinions, appréciations et explications

FIGURE 1

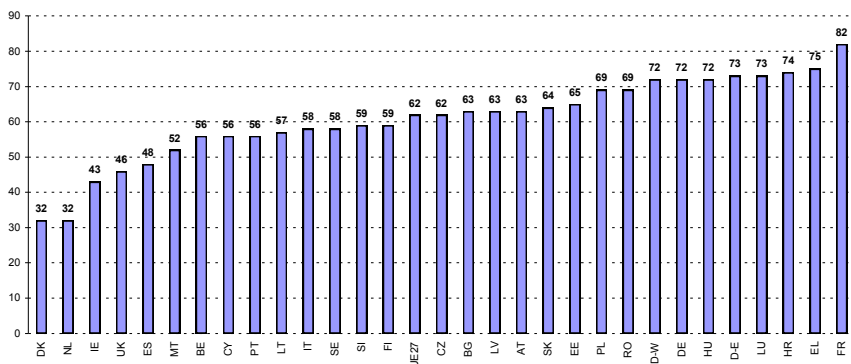
Part de la population considérant pouvoir devenir un jour sans-abri (en %)



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

FIGURE 2

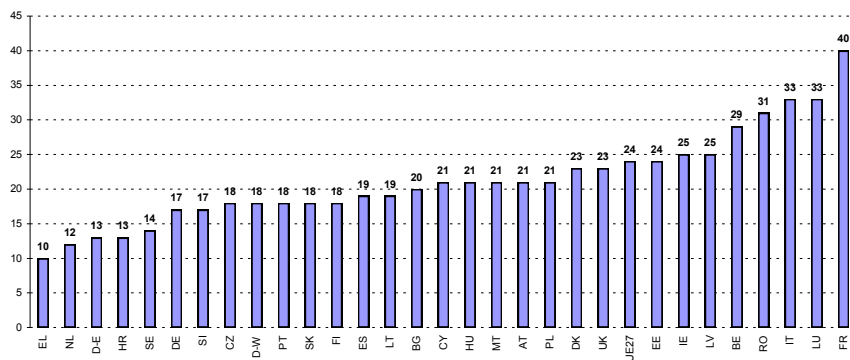
Part de la population considérant que les problèmes d'emploi constituent une des trois principales explications du sans-abrisme



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

FIGURE 3

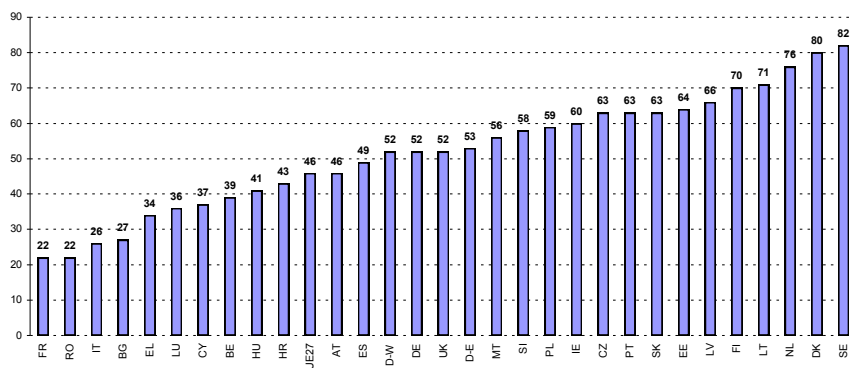
Part de la population considérant que les problèmes de logement constituent une des trois principales explications du sans-abrisme



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

FIGURE 4

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



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

Annexe 3 : Une agence européenne ?

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

L'idée serait d'abord de se centrer sur les sans-abri entendus au sens des nomenclatures en cours d'adoption : il ne s'agit pas de tous les mal-logés, mais bien des personnes à la rue et/ou dans les centres d'hébergement. Il s'agit des personnes les plus immédiatement visibles et repérables comme sans-domicile. Se centrer sur les « sans-abri » au sens des typologies en cours, c'est bien se centrer sur les personnes à la rue ou dans des abris de fortune qui, de plus en plus, peuvent vivre une mobilité européenne de la pauvreté.

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

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

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

Il va sans dire qu'il ne s'agit là que de suggestions d'orientations pour l'amé-

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

II. Cartographie sociale des gares

Laboratoire ISFORT

1 Introduction

La gare ferroviaire, édifice physiquement et symboliquement situé au cœur des dynamiques sociales urbaines, remplit de multiples fonctions qui ne relèvent pas toujours de son rôle premier.

Lieu physique du voyage et de l'expression particulière de comportements et de styles de mobilité, elle devient paradoxalement un refuge et un terrain de référence de la marginalisation urbaine. Autour des complexes ferroviaires s'articulent en effet les dynamiques – parfois manifestes, parfois souterraines – de la détresse sociale, dont les principaux acteurs sont les diverses populations d'exclus face aux intervenants des organismes d'assistance et de protection. D'autre part, en tant que condensé de représentations, la gare tient un rôle symbolique important : « non-lieu », c'est à dire entité discontinue et anormale par rapport au tissu urbain ordinaire, elle revêt des significations profondes qui agissent comme des aimants sur les « non-êtres », ceux qui n'ont aucune visibilité ou rôle social. La gare devient dès lors une sorte de symbole identitaire pour bon nombre de migrants, notamment ceux qui, privés d'identité sociale, confortent leur propre image et leur propre estime de soi autour des coordonnées mouvantes des complexes ferroviaires.

L'installation de l'exclusion sociale dans les gares accentue le conflit avec la fonction économique même de la gare, fonction qui s'est accrue ces dernières années suite aux processus de restructuration des complexes et à la "reconversion" d'une grande partie des espaces, lieux de pur transit – strictement liés au voyage – devenus des lieux commerciaux, où l'on vient acheter des biens et des services parfois sans aucun lien avec l'événement-voyage. Le renforcement de l'aspect commercial de la gare, qui est déjà un fait acquis dans les plus grands pôles européens, accroît le besoin de sécurité et de décorum de ces espaces et impose dès lors d'intervenir sur tout ce qui est susceptible d'interférer avec les dimensions de sécurité, d'accueil et d'agrè-

ment des espaces où l'on consacre du temps au shopping et où l'on ne vit plus uniquement dans la hâte du départ ou de la fin du voyage. La présence du marginal dans la gare est – de ce point de vue – un “problème” multiple : du fait de son état de santé, du fait de la charge sociale qu'il véhicule, du fait de la sécurité et/ou du décorum nécessaire dans l'espace de la gare où il a tendance à s'installer. Un modèle d'intervention efficace par rapport à ce problème complexe nécessite à son tour une stratégie complexe, lucide et si possible collective, qui sache trouver le difficile équilibre entre le besoin (disons l'“impératif”) de sécurité et le besoin (disons “l'exigence”) de solidarité.

Le présent rapport, réalisé dans le cadre du projet HOPE (Homeless People in European Train Stations) aborde de façon comparative, surtout sous l'angle descriptif, le thème de l'exclusion sociale dans certaines grandes gares européennes, en accordant une attention particulière au segment des personnes sans abri et en centrant l'analyse sur le système des organisations et centres sociaux qui leur apportent aide et assistance dans les gares et constituent de ce fait une possibilité d'atténuation du phénomène.

À de nombreux égards, le tableau de ces “organisations sociales” est aussi varié que le public en difficulté auquel elles s'adressent ; dans cette dynamique de jeux relationnels complexes et nullement automatiques, interviennent et cohabitent des organisations bénévoles publiques et privées, des guichets et services institutionnels décentralisés, des associations plus ou moins structurées, des groupes paroissiaux, des bénévoles en général, des guichets qui assurent des services spécialisés (assistance médicale, psychologique, juridique, réinsertion sociale et professionnelle, recherche d'hébergement, etc.) et ainsi de suite. Un monde très hétérogène donc, dans lequel les contextes motivationnels, culturels et, partant, méthodologiques et organisationnels paraissent extrêmement variables d'une organisation à l'autre. Les personnes intervenant dans le domaine de l'exclusion dans les gares, bien qu'elles partagent un même lieu d'intervention et une même thématique de fond, expriment des finalités spécifiques et des terrains d'action particuliers, susceptibles de donner lieu à des dialectiques et à des pratiques coopératives qui ne sont pas toujours prévisibles.

Dessiner une cartographie sociale des gares se référant au phénomène des personnes sans abri, restituant les principales caractéristiques des personnes sans abri, décrivant en détail le réseau des organisations sociales d'assistance, analysant les relations entre les différents acteurs qui interviennent sur le terrain, devient dès lors stratégique dans la perspective, à la fois, de mettre en œuvre de mesures de renforcement des structures d'aide aux plus démunis, d'en évaluer l'impact sur le modèle d'organisation globale du système et – surtout – de conjuguer sécurité et solidarité dans ces gares.

2 Objectifs, approche méthodologique et travaux réalisés

2.1 Les objectifs

L'analyse de cette cartographie sociale dans les gares européennes constitue, dans le cadre du projet HOPE, une phase spécifique du processus d'évaluation. Elle s'inscrit en particulier dans le cadre des travaux d'enquête préliminaires à l'évaluation, complétant et enrichissant l'analyse sociopolitique portant, au plan général, sur la façon dont le thème des personnes sans abri est traité dans les gares des différents pays européens participant à divers titres au projet.

L'objectif principal de cette cartographie sociale est donc de dessiner une carte quantitative et qualitative en ce qui concerne :

- les organisations sociales qui apportent des services d'aide et d'assistance aux personnes sans abri de la gare ferroviaire ou qui gravitent autour de cette gare ;
- les autres acteurs de la gare (parties prenantes) pour lesquels la présence de personnes sans abri représente un éventuel problème : entreprise ferroviaire, opérateurs commerciaux, personnel de surveillance, etc. ; par contre, l'analyse ne tient pas compte des "clients" de la gare, c'est-à-dire des passagers et des acheteurs ;
- le type de relations existant entre les différentes organisations sociales qui proposent des services et entre celles-ci et les parties prenantes.

À un niveau plus général, l'objectif est de décrire pour chaque gare le profil d'un modèle applicatif d'intervention (en admettant qu'il y en ait un !) sur les situations d'exclusion sociale, en focalisant l'attention sur les personnes sans abri et en soulignant les points forts et les points faibles de ce modèle.

2.2 Le processus de recherche et l'approche méthodologique

L'enquête a concerné les principales gares ferroviaires de 5 capitales européennes et plus précisément :

1. Paris, Gare du Nord (à laquelle a été associée la Gare de l'Est toute proche)
2. Rome, Gare Termini
3. Bruxelles, Gare Centrale
4. Berlin, Gare du Jardin Zoologique
5. Luxembourg (Gare principale).

L'étude dans la gare de Luxembourg a été effectuée en décalé par rapport aux quatre autres gares. En conséquence, pour certains travaux, une quantité inférieure d'informations recueillies a été prise en compte, en respectant pourtant un standard adéquat aux objectifs de l'étude et aux exigences de comparaison.

Les travaux de recherche se sont articulés en trois parties principales, corrélées dans le temps.

La première partie, qui peut être définie comme l'"analyse de l'offre", s'est focalisée sur la recension détaillée des services proposés dans la gare par les organisations sociales, sur les caractéristiques des utilisateurs – en distinguant lorsque possible les données relatives aux seules personnes sans abri – et leurs tendances d'évolution, sur les méthodologies d'intervention adoptées, sur les degrés de collaboration avec les autres personnes présentes dans la gare (notamment avec les autres organisations sociales), sur l'(auto)évaluation des points forts et des points faibles du modèle d'intervention ainsi que sur l'évaluation des actions d'aide qui devraient, à divers niveaux, être mises en œuvre pour renforcer la réponse aux problèmes des personnes sans abri dans les gares.

Sur le plan méthodologique, l'analyse a été menée à travers des entretiens approfondis avec les responsables des diverses organisations, en suivant un protocole d'interviews semi-structurées, et à travers l'analyse de la documentation disponible auprès de ces mêmes organisations.

La deuxième partie, qui peut être définie comme l'"analyse de la demande", visait à recueillir des éléments quantitatifs et qualitatifs sur la population de personnes sans abri gravitant dans et autour de la gare : leur nombre, les modalités de leur présence (habituelle/temporaire, à l'intérieur/aux environs du complexe ferroviaire), leur profil sociodémographique (sexe, âge, niveau d'études, ethnie, situation régulière/irrégulière), leurs besoins, ainsi que les tendances de l'évolution de tous ces paramètres au cours de ces dernières années.

Sur le plan méthodologique, l'analyse a été menée en recueillant des informations à partir des entretiens avec les organisations sociales et avec les parties prenantes et, dans certaines gares, à travers la technique de "l'observations participante" effectués à différentes heures et différents jours de la semaine.

La troisième partie, enfin, a été dédiée à l'analyse des parties prenantes, à travers des interviews semi-structurées auprès d'un petit groupe d'acteurs significatifs de la gare (représentants de l'entreprise ferroviaire, opérateurs commerciaux, personnels de surveillance, personnels d'entretien etc.) afin d'obtenir des informations sur leur perception de la gravité de la marginalisation sociale existant dans la gare, sur leur connaissance de ce que les autres acteurs (organisations sociales, entreprise ferroviaire) font pour s'attaquer à ce problème, sur le modèle d'intervention et sur les mesures spécifiques qu'il faudrait adopter.

En ce qui concerne les aspects méthodologiques, il convient de rappeler trois éléments importants qui ont nécessité une confrontation approfondie des différentes équipes de recherche du projet.

La première question concerne l'identification et le périmètre du groupe cible, c'est-à-dire les personnes sans abri. Il convient en effet de rappeler que l'un des objectifs de base du projet HOPE est celui d'évaluer l'impact d'une expérimentation sociale, c'est-à-dire d'évaluer l'impact des interventions des-

tinées à améliorer la capacité de réponse du système local (la gare dans ce cas) au problème identifié, à savoir la présence de personnes sans abri. Donc, dans l'approche de HOPE, les bénéficiaires finaux de l'expérience sociale ne sont pas les "marginaux ou exclus sociaux" en général qui gravitent dans les gares ferroviaires, mais plus précisément les "personnes sans abri". D'où la nécessité de circonscrire correctement ce groupe cible. Après une confrontation longue et approfondie en ce qui concerne la méthodologie, la définition suivante a finalement été adoptée : "Une personne est considérée sans domicile fixe si durant le mois précédent l'enquête, elle a fait l'expérience d'une des situations suivantes :

1. elle a dormi dans un hébergement d'urgence ou temporaire ;
2. elle a dormi dans un endroit qui n'était pas conçu à l'origine pour y vivre (rues, parcs, voies ferrées, caves, squats etc.),

et qui, à la date de l'enquête, n'est pas propriétaire ou locataire d'un logement privé indépendant."

La deuxième question concerne les critères de sélection des organisations sociales à étudier, vu qu'il existe habituellement un réseau très diffus de centres sociaux qui interviennent dans les gares – du fait que de nombreuses associations ne sont que des groupes informels, certaines intervenant en général en direction des exclus sociaux, d'autres disposant de locaux situés loin de la gare (et se rendant éventuellement à la gare, par exemple pour distribuer des repas ou des vêtements) – au sein duquel il faut parvenir à identifier un noyau significatif, c'est-à-dire articulé mais sur un nombre de situations limitées (10 à 12 selon les gares), qui représente effectivement la colonne vertébrale du système d'aide sociale dans ce domaine.

Les critères adoptés pour identifier ce noyau du réseau en vue de l'enquête ont principalement été les deux suivants :

- les organisations qui fournissent des services "essentiels" aux personnes sans abri qui gravitent dans la gare (ou au moins dans le même quartier) ;
- les organisations qui interviennent dans la gare en étant partiellement financés par l'entreprise ferroviaire, ou qui interviennent dans la gare de leur propre chef, ou qui ont des locaux dans la gare ou qui fournissent dans la gare toutes sortes d'informations.

La troisième question concerne la recension des services proposés par les organisations sociales dans la gare. Pour l'enquête, 15 services considérés comme services essentiels par rapport aux divers besoins des personnes sans abri ont été pris en compte. À côté de cette liste, la possibilité a été laissée à l'organisation d'ajouter d'autres services spécifiques qu'elle juge importants.

Les services de cette liste sont les suivants :

1. Ecoute et identification des besoins des personnes sans abri
2. Distribution de repas
3. Distribution de vêtements
4. Distribution de couvertures
5. Centres d'hébergement d'urgence pour dormir et se laver
6. Logements permanents pour dormir
7. Cantine permanente
8. Assistance médicale et infirmière
9. Assistance psychologique
10. Aide et orientation pour l'insertion sociale
11. Aide et orientation pour l'obtention d'une maison/logement
12. Aide et orientation pour l'obtention d'un emploi
13. Aide juridique générale
14. Services spécifiques aux personnes ayant des problèmes de drogue ou d'alcool
15. Services spécifiques à certaines sous-catégories de population : par exemple, centres d'hébergement de nuit pour femmes, centres de jour pour jeunes, etc.

2.3 Les travaux réalisés

Les divers travaux prévus dans le processus de recherche ont été réalisés entre mai et novembre 2010. Au total, l'étude a porté sur 47 organisations sociales et, outre 3 organismes institutionnels à Paris, 23 parties prenantes ont été interviewées et quelques "observations participantes" ont été réalisées (Rome et Berlin). En outre, certains travaux préparatoires ont été menés en vue d'assurer la pleine fonctionnalité des instruments méthodologiques adoptés (testés à Rome) et des équipes de recherche qui ont réalisé l'enquête dans chaque gare (formation en ligne et atelier méthodologique à Paris).

Un récapitulatif des travaux de recherche effectués est proposé dans le Tableau 1 ci-après.

Tableau 1 - Récapitulatif des travaux de recherche réalisés

	Travaux préparatoires		Travaux de recherche		
	Training et atelier méthodologique (juin)	Pré-test (Mai)	Observations participantes	Organisations sociales étudiées (juin-septembre)	Parties prenantes interviewées (août-septembre)
Rome Gare Termini	X	X	X (mai)	10	6
Paris Gare du Nord	X	(non)	(non)	15 (+3 "institutionnelles")	6
Berlin Gare du Jardin Zoologique	X	(non)	X (septembre)	10	-
Bruxelles Gare Centrale	X	(non)	(non)	8	7
Luxembourg Gare	(X)	(non)	(non)	4 (oct-nov)	4 (oct-nov)
Total				47	23

2.4 Groupes de recherche et rapports finaux

L'enquête a été réalisée par un groupe de travail constitué d'Isfort (coordination) et de quatre chercheurs nationaux qui se sont chargés des enquêtes locales :

1. Christophe Blanchard (Paris et Luxembourg)
2. Franca Iannaccio (Rome)
3. Patrick Italiano (Bruxelles)
4. Carla Wassermann (Berlin)

Le présent rapport, rédigé par Isfort (Carlo Carminucci et Giampiero Forcesi), se présente comme un document de synthèse et de comparaison des cinq enquêtes réalisées localement. Outre ce rapport général, la recherche a donc produit 5 rapports de gare (actuellement disponibles uniquement dans la langue du pays d'origine) et un grand nombre de synthèses des interviews réalisées auprès des organisations sociales et des parties prenantes.

3 Profils résumés des gares étudiées

À Rome, la gare qui a été mise à l'étude est la gare centrale Roma Termini qui, avec 600 000 usagers par jour, joue un rôle de premier plan dans les systèmes de transports urbain, régional,



national et international. Cette gare a fait l'objet d'une importante reconversion à partir de 1999 qui a profondément modifié sa fonctionnalité, la transformant en une sorte de place urbaine offrant de nombreux services et possibilités commerciales. Cette transformation semble aussi avoir conduit à une plus forte attractivité pour les per-

sonnes en difficulté, quoiqu'elle ait aussi entraîné le déplacement partiel des personnes sans abri en dehors de la gare, dans ses environs immédiats ou dans les autres gares plus petites (Ostiense, Trastevere, Tiburtina).



À Paris, deux gares ont été retenues, la Gare du Nord et la Gare de l'Est, très proches l'une de l'autre et tout à fait centrales (dans le Xe arrondissement), qui voient passer quotidiennement près de 800 000 personnes au total. Il s'agit de l'un des nœuds ferroviaires les plus importants au monde. La Gare du Nord, qui totalise à elle seule près de 500 000 passagers par jour, est la première gare ferroviaire d'Europe et la troisième du monde. Là aussi, on a récemment assisté à une importante rénovation des bâtiments et des espaces, au sens commercial. Comme pour Roma Termini, cela a conduit à une plus forte attractivité, y compris pour les personnes en difficulté. Les comportements déviants – comme cela a pu être constaté – sont plus visibles aujourd'hui que par le passé.

À Bruxelles, l'enquête a concerné la Gare Centrale, qui est celle qui compte le flux de passagers le plus important : 140 000 par jour. La gare est située en plein centre ville, près de la Grand Place, et est donc très fréquentée par les touristes ainsi que par les employés des nombreux bureaux installés dans ce quartier. Cette gare est très bien reliée aux autres gares urbaines, notamment celles du Nord et du Midi – toutes deux situées dans des quartiers centraux de la ville – et les personnes sans abri se déplacent facilement de l'une à l'autre. Mais l'enquête s'est arrêtée plus particulièrement sur la Gare Centrale.



La gare étudiée à Berlin est la Gare Zoologischer Garten, aussi appelée Bahn-

hof Zoo. Située en marge du quartier de Charlottenburg, elle doit son nom au jardin zoologique adjacent. Près de 120 000 personnes y transitent chaque jour. Depuis plusieurs années, cette gare n'est plus desservie par les grandes lignes ferroviaires nationales et internationales, mais accueille uniquement les trains régionaux – il y en a tout de même près de 400. Sans compter 600 rames de métro. Elle a, elle aussi, été rénovée dans les années '90, enregistrant une amélioration de ses conditions de sécurité. Pour Berlin, la Bahnhof Zoo a une forte valeur symbolique puisqu'elle a été, surtout dans les années '70 et '80, le lieu-refuge d'une jeunesse rebelle et transgressive, le lieu de rendez-vous du trafic de drogue et de la prostitution de rue (cf. le livre autobiographique de Christiane Vera Felscherinow «Moi, Christiane F., 13 ans, droguée, prostituée...» dont est tiré le film éponyme). Dans cette gare, le premier centre d'écoute et d'aide sociale a ouvert en 1979.



entièrement rénovée, avec notamment une très forte extension de la partie commerciale.

La gare de la ville de Luxembourg, enfin, est à la fois la gare nationale de ce petit pays et une gare internationale. Elle est très utilisée pour la mobilité transfrontalière et aussi par les trains de compagnies de chemins de fer étrangers. Elle est située à 2 km du centre ville, tout près du quartier de Bonnevoie, où se trouvent l'ensemble des services sociaux. À partir de 2006, la gare a été

4 Une description des personnes sans abri présentes dans les gares : nombre, caractéristiques, évolution en cours

Malgré les nombreuses enquêtes réalisées, on ne dispose, dans aucun des pays étudiés, de chiffres fiables sur l'importance de la présence des personnes sans abri, que ce soit au niveau national ou au niveau des grandes villes. Difficile, dès lors, de donner du crédit aux évaluations disponibles. Il s'agit en général d'estimations difficiles à établir, même pour les organisations sociales qui y travaillent. La principale raison de cette difficulté est à rechercher dans la variabilité des flux de personnes sans abri, surtout en ce qui concerne les non résidents, les étrangers, les immigrés – qui représentent un fort pourcentage de l'ensemble – lesquels se déplacent ou s'installent en fonction d'une série de facteurs fluctuants, liés soit à des problèmes intérieurs de leurs pays d'origine, soit aussi à des problèmes intérieurs du pays d'arrivée (marché de l'emploi, politiques migratoires ...).

Dès lors, les chiffres que nous rapportons dans le Tableau 2 sont assez approximatifs et peu comparables, d'autant que dans certains cas, ils se réfèrent à des données recueillies de façon ponctuelle, à un jour donné, à travers l'observation minutieuse d'une seule gare (cf. Rome et Berlin), alors que dans d'autres cas, il s'agit d'une estimation plus générale, et qui concerne parfois une cible moins précise (cf. Paris).

En ce qui concerne les tendances, on remarque dans certains cas une augmentation de la présence de jeunes fortement marginalisés (Paris et Luxembourg) et une augmentation du nombre de "nouveaux pauvres" (Rome et Berlin). Presque partout, on remarque une augmentation du nombre d'immigrés et de demandeurs d'asile, surtout originaires d'Europe de l'Est (y compris des Roms) et de régions en guerre ou extrêmement pauvres.

Par contre, le nombre de personnes sans abri chroniques semble stable et limité (avec toutefois assez peu de possibilités d'en sortir).

Tableau 2 – Indications approximatives sur le nombre, les caractéristiques et l'évolution des personnes sans abri dans les gares étudiées

Paris (Gares du Nord et de l'Est)	
Ville	entre 15.000 et 20.000
Gare (et environs)	entre 600 et 800
Typologies	<p>Les grands exclus (clochards), entre 40 et 60 ans, tant Européens (Français, Belges, Polonais, Roumains) que Maghrébins, Sub-sahariens, Caraïbes ; souvent avec des problèmes d'alcool ; beaucoup atteints de troubles psychiatriques ; ils fréquentent rarement les associations et acceptent rarement les repas distribués (environ 200)</p> <p>Les jeunes, souvent accompagnés de chiens, parfois toxicodépendants (environ 30)</p> <p>Les exilés, réfugiés et demandeurs d'asile, surtout Irakiens, Afghans, et Tamouls venant d'Inde ; des Roms aussi ; en majorité des hommes de 16 à 35 ans (environ 150 à 200)</p> <p>Des Roumains, des jeunes comme des familles et de jeunes prostituées, souvent de passage vers Londres ou Amsterdam (environ 150)</p>
Evolution	<p>Depuis 2002, année de la fermeture de la zone de transit entre la France et la Grande-Bretagne (Calais), on constate une augmentation du nombre de réfugiés politiques et de demandeurs d'asile qui s'arrêtent à Paris et gravitent autour des gares. Le nombre de jeunes avec des chiens et de jeunes qui font usage de stupéfiants, est lui aussi en augmentation, car dans le Xe arrondissement, le trafic est important.</p> <p>Davantage de prostituées roumaines.</p>

Bruxelles (Gare Centrale)	
Ville	entre 15.000 et 20.000
Gare (et environs)	Près de 300. Un comptage réalisé un jour de novembre 2008 dans tout le centre historique a relevé 262 personnes qui dormaient dans la rue (alors que dans le périmètre de la seule gare Centrale, ce nombre était beaucoup plus faible : 18)
Typologies	<p>À la gare Centrale, il y a près de 40 personnes sans abri "chroniques" (bien que tous ne dorment pas toujours dans la rue), une vingtaine de ceux-ci étant présents la plupart du temps alors que les autres sont plus saisonniers, plus jeunes ; ce sont surtout des Belges. Peu de femmes. Beaucoup d'alcool. Quelques chiens.</p> <p>Il y a davantage d'étrangers (Nord-africains, Polonais, Indiens) dans les gares du Nord et du Midi, où les espaces sont plus vastes, tant à l'intérieur des gares qu'aux alentours.</p> <p>Très peu d'entre eux créent des problèmes aux voyageurs (5 à 10 personnes). Les cas de vol sont rares voire tout à fait inexistant.</p>
Evolution	<p>On a l'impression que le nombre total de personnes sans abri dans l'ensemble du centre historique est en augmentation : surtout des groupes de migrants (immigration clandestine d'Asiatiques de passage vers la Grande-Bretagne ; migrants en provenance d'Espagne ou d'Italie, où ils ont perdu leur emploi ; Roms).</p> <p>Les expulsions par la police sont plus fréquentes.</p>

Rome (Gare Termini)	
Ville	Plus de 6.000
Gare (et environs)	Près de 130 personnes ont été trouvées en train de dormir par terre à la gare Termini ou aux environs, un jour de mars 2010.
Typologies	<p>70% d'entre eux sont étrangers ; âge moyen 35 ans ; une majorité d'hommes (80%) ; état de santé plutôt bon ; petite minorité de toxicodépendants ; ils s'installent pour la plupart à l'extérieur de la gare.</p> <p>D'autres, les "historiques", sont une dizaine ; une trentaine sont de "nouveaux pauvres". Ils ont davantage de problèmes de santé et d'hygiène ; souvent, ils souffrent de pathologies psychiatriques et d'alcoolisme. Ils s'installent pour la plupart à l'intérieur de la gare.</p>
Evolution	Ils sont en augmentation, ne serait-ce que du fait de l'augmentation de l'offre de services (par exemple les services de santé. Il y a davantage d'étrangers (notamment des Somaliens) et de "nouveaux pauvres" (ex. : hommes divorcés).

Berlin (Gare du Jardin Zoologique)	
Ville	entre 6.500 et 11.000
Gare (et environs)	Une donnée certaine : chaque jour près de 400 personnes gravitent dans la gare pour consommer un repas distribué par les associations. Mais peu dorment dans la gare ou à proximité.
Typologies	<p>Rares sont les personnes qui passent la nuit dans la gare ou devant ses entrées, car la police est très sévère. Mais les typologies de personnes qui passent quelques heures dans la gare ou aux alentours à divers moments de la journée sont nombreuses et très différentes.</p> <p>Il y a de nombreux jeunes et adolescents qui considèrent la gare comme un espace social alternatif. Quelques sans abris âgés, seuls, qui lisent le journal. Quelques femmes d'âge moyen, encore plus esseulées, souffrant à l'évidence de troubles psychiques. Des jeunes qui se prostituent. Des toxicomanes qui utilisent le bus mobile. Des individus seuls ou en groupe qui viennent pour le repas du soir ou pour le dispensaire situé dans une rue voisine.</p>
Evolution	<p>L'augmentation concerne surtout les personnes originaires des nouveaux pays de l'UE et les Roms.</p> <p>On voit aussi une augmentation du nombre d'Allemands, avec des niveaux d'étude moyens ou supérieurs, qui se sont endettés et qui se retrouvent à la rue.</p>

Luxembourg (Gare)	
Ville	200 à 250
Gare (et environs)	Près de 60 aux alentours de la gare ferroviaire et de la gare des bus voisine.
Typologies	25 à 30 sont des jeunes de 18-20 ans, toxicomanes pour la plupart. Près de 50 sont des étrangers nouvellement arrivés et sans papiers (originaires surtout des pays de l'ex-Yougoslavie, mais aussi d'Asie, d'Amérique Latine et d'Afrique) ; pour eux, il est difficile d'accéder aux soins de santé, et ils ne sont accueillis que pour quelques jours à peine dans les refuges pour personnes sans abri. Les autres sont des clochards "historiques".
Evolution	<p>Les jeunes de moins de 25 ans, en situation de forte exclusion sont en augmentation ; bon nombre d'entre eux sont toxicomanes ou alcooliques.</p> <p>Le nombre d'étrangers en situation irrégulière est en augmentation.</p>

5 Le réseau des organisations sociales : leur profil général

L'attention de l'étude s'est portée, outre bien sûr les principales actions réalisées, sur trois aspects qui caractérisent la physionomie des organisations sociales intervenant auprès des personnes sans abri dans le cadre des gares :

1. leur nature institutionnelle ; sans but lucratif ou autre
2. la provenance des ressources financières leur permettant de faire face à leurs dépenses
3. le profil des personnels intervenants ; bénévoles ou salariés, professionnels ou non.

Il ressort en substance du Tableau 3, qui résume et compare les informations recueillies à ce propos lors des différentes enquêtes menées dans les gares, que la très grande majorité des organisations sociales qui interviennent dans les gares ferroviaires sont des organisations sans but lucratif. Dans cette grande catégorie, on retrouve toutefois aussi bien des associations de bénévoles, ne disposant parfois d'aucun financement public ni de personnel rémunéré (bien qu'elles soient très minoritaires), que des coopératives sociales ou des fondations qui bénéficient, parfois en continu, de financements publics assez importants. On trouve donc des réalités associatives très différentes les unes des autres.

Le fait que ces organisations sociales soient d'origine religieuse ou non (et que cette origine soit plus ou moins institutionnalisée, plus ou moins "officielle"), bien qu'intéressant du point de vue de la plus ou moins grande sécularisation des différentes organisations nationales ou du point de vue du système de protection sociale existante, n'entraîne aucune différence particulière sur la façon dont les services sont fournis ni sur la qualité de ceux-ci.

En revanche, les deux autres aspects que l'enquête a étudiés – la présence ou non de financements publics (et leur importance), de même que la présence ou non de personnels rémunérés et professionnels – sont plus significatifs.

Tableau 3 – Comparaison des organisations sociales qui interviennent dans les gares étudiées

Paris (Gares du Nord et de l'Est)	
Type d'organisation	À part les 3 organisations sociales de type institutionnel (Samu social, Brigade d'assistance aux personnes sans abri, et Direction de la Prévention et de la Protection), les 12 autres sont des organisations sans but lucratif.
Type de financement	Sur les 12 organisations sociales "associatives" (non institutionnelles), 7 ne disposent que de subventions publiques, 3 reçoivent des subventions publiques mais aussi des dons et 2 reçoivent surtout des dons mais aussi des subventions.
Profil des personnels	<p>Sur les 12 organisations sociales associatives, 4 ont uniquement des personnels salariés, 3 ont surtout des salariés mais aussi quelques bénévoles, 3 ont surtout des bénévoles mais aussi quelques salariés et 2 n'ont que des bénévoles.</p> <p>Sur les 3 organisations institutionnelles, 2 n'ont que des salariés et 1 compte aussi des bénévoles.</p>
Principales activités	<p>Sur les 12 organisations sociales associatives, 2 ne font que de la distribution d'aliments, 3 n'interviennent que dans la rue (écoute, orientation, prévention...), 3 disposent de locaux à proximité des gares et font de l'accueil de jour, de l'orientation et (deux d'entre elles) aussi des "rondes" dans les gares, 2 disposent de locaux ou de structures mobiles pour l'assistance aux toxicodépendants, 1 fait de l'assistance sociale et juridique aux réfugiés et 1 fait du secours d'urgence et renvoie vers les centres d'hébergement de nuit.</p> <p>Les 3 organisations institutionnelles font uniquement des "rondes" dans les gares et dans le centre historique.</p>

Bruxelles (Gare Centrale)	
Type d'organisation	Les 8 organisations sociales sont toutes des asbl (c'est-à-dire sans but lucratif), mais l'une d'entre elles est une émanation d'un organisme public (CPAS, Centre public d'action sociale).
Type de financement	5 organisations reçoivent des subventions publiques, 2 reçoivent des subventions publiques mais disposent aussi de fonds propres (dons), 1 ne fonctionne que sur ses fonds propres.
Profil des personnels	6 organisations ont uniquement des personnels salariés, 1 compte des salariés et des bénévoles (parmi lesquels quelques ex-personnes sans abri) et 1 n'a que des bénévoles.
Principales activités	Sur les 8 organisations sociales, 1 gère un centre d'hébergement de nuit bas de gamme (50 à 60 places) ; 1 dispose d'un centre hébergement d'urgence de nuit (110 places, familles aussi), d'un dispensaire et de plusieurs équipes de ronde possédant des compétences psychologiques ; 1 dispose d'un centre d'hébergement pour hommes (69 places) sans limitation de durée ; 1 d'un centre de jour bas de gamme avec cantine et douches (jusqu'à 100 personnes par jour) et organise des rondes plusieurs fois par semaine ; 1 fait de la distribution de repas dans la gare l'hiver (130 à 180 par jour) et coordonne l'intervention d'autres groupes de bénévoles dans la gare ; 1 assure des soins infirmiers, fait la promotion de l'hygiène auprès des personnes sans abri en faisant des rondes de jour dans la gare (trois par semaine) et fait de l'accompagnement vers les centres de soins et du suivi sanitaire ; 1 se charge de toxicodépendants ; 1 fait du travail de terrain individualisé.

Rome (Gare Termini)	
Type d'organisation	Sur les 10 organisations sociales, 5 sont des coopératives sociales à but non lucratif, 2 sont des organisations privées et 3 sont des groupements informels (paroissiaux).
Type de financement	4 organisations reçoivent des fonds publics ; les 6 autres interviennent sur leurs fonds propres ou les dons qu'elles reçoivent de privés.
Profil des personnels	1 organisation recourt uniquement à des salariés ; 3 à des salariés mais aussi à des bénévoles ; 6 uniquement à des bénévoles
Principales activités	1 organisation dispose d'un centre d'hébergement (180 places), d'une cantine le soir, d'un dispensaire, d'un centre d'écoute et de distribution de repas ; 1 dispose d'un Help Center (centre d'accueil d'urgence) ouvert cinq jours par semaine – avec centre d'écoute et d'orientation – et d'un centre d'accueil de jour (avec 10 lits d'urgence) ; 1 dispose d'une unité mobile pour toxicodépendants ; 1 assure des visites de spécialistes de santé au Help Center ; 6 font des distributions de repas hebdomadaires (1 distribue aussi des couvertures et des vêtements) et entretiennent des relations avec les personnes sans abri.

Berlin (Gare du Jardin Zoologique)	
Type d'organisation	Sur les 10 organisations, 3 sont gérées par des églises protestantes, 1 par Caritas (secours catholique), et 2 sont gérées à la fois par des églises protestantes et par Caritas ; les 4 autres sont des associations sans but lucratif.
Type de financement	Presque toutes les organisations reçoivent des financements publics mais disposent aussi de fonds propres (dons). 1 seule dispose de fonds publics.
Profil des personnels	6 organisations ne fonctionnent qu'avec des personnels salariés (2 ont aussi des étudiants stagiaires) ; 4 ont à la fois des salariés et des bénévoles.
Principales activités	1 organisation dispose de logements de nuit, de douches, d'un centre d'écoute de jour pour la tranche d'âge 13-21 ans et assure des interventions de rue ; 1 dispose d'un centre d'hébergement de nuit de 70 places, avec douches, cantine le soir, petit déjeuner, et orientation ; 1 assure 500 repas par jour (dans un local de la gare mis à sa disposition par la société de chemins de fer) à divers moments de la journée ; 2 proposent des douches, des repas, des dépôts pour les effets personnels, un accès à l'Internet et un accompagnement des services ainsi que la formation de groupes de pression ; 1 travaille sur des projets individualisés avec des alcooliques et des ex-détenus ; 3 organisations dispensent des soins de base et une assistance socio-sanitaire (2 s'adressent uniquement aux toxicodépendants, 1 assure aussi une assistance juridique) ; 1 propose des logements d'urgence, des repas, des douches et un accompagnement pour les femmes (8 places).

Luxembourg (Gare)	
Type d'organisation	<p>4 réalités associatives différentes ont été étudiées : 2 grands groupements d'associations sans but lucratif (asbl) : le Comité National de Défense Sociale (CNDS), en activité depuis plus de 40 ans, et la Confédération Caritas Luxembourg (qui réunit en son sein 18 associations différentes) ;</p> <p>et 2 autres associations sans but lucratif : Inter-actions et Jugend-an Drogenhellef</p>
Type de financement	<p>Elles reçoivent toutes 4 des subventions publiques et certaines d'entre elles reçoivent aussi des dons.</p> <p>Elles sont conventionnées par le Service de Solidarité du Ministère de la Famille et de l'Intégration et par le Ministère de la Santé, ainsi que pour certaines d'entre elles par le Ministère du Travail et celui du Logement, ainsi que par la municipalité.</p> <p>Jusqu'à il y a quelques années, l'Etat exerçait une forte pression administrative ; aujourd'hui, les organisations sociales ont une plus grande autonomie.</p>
Profil des personnels	<p>Nette prépondérance de personnels salariés dans les 4 réalités associatives (la CNDS emploie près de 100 salariés).</p> <p>Dans les 18 associations de Caritas et dans les autres asbl, on trouve aussi des bénévoles.</p>
Principales activités	<p>Il y a 3 structures d'accueil de jour, 2 structures de jour pour toxicodépendants, 1 centre d'hébergement de nuit ouvert à tous (le foyer Ulysse), 1 centre d'hébergement de nuit réservé aux toxicomanes (foyer Tox In, disposant de 42 lits et de salles de consommation contrôlée de stupéfiants), 1 structure de réinsertion sociale et professionnelle, 1 cantine sociale ouverte 365 jours par an (déjeuner et dîner ; uniquement déjeuner les jours fériés), 1 centre d'hébergement de nuit pour les familles, 3 services de travailleurs sociaux de rue, de nombreux centres d'accueil et de services sociaux pour les réfugiés et demandeurs d'asile, 1 clinique médicale gratuite, 1 agence pour la recherche de logements.</p>

La lecture du tableau et des autres éléments qui ressortent des enquêtes dans les gares, nous incite à formuler quelques remarques de type général sur les organisations sociales interviewées, remarques qui seront ensuite suivies d'approfondissements en vue d'identifier concrètement les services apportés et les bénéficiaires touchés.

1. Par-delà leurs statuts (qui, comme on a pu le voir, ne sont pas très différents d'une ville à l'autre), il ressort que la quasi totalité des organisations sociales intervenant dans les gares de Paris, Bruxelles, Berlin et Luxembourg reçoivent des financements publics, alors que ce n'est pas le cas pour celles qui interviennent à Rome (voir aussi le Tableau 4). À Berlin, en particulier, les lois d'Etat qui assurent aux personnes sans abri une large gamme de services (et de facilitations d'accès aux services), en confient en grande part la gestion aux associations caritatives (le plus souvent d'origine évangéliste et catholique). Les organisations qui interviennent dans les gares de Paris disposent toutes d'une part de financements publics. Tout comme sept des huit organisations interviewées à la Gare Centrale de Bruxelles, qui reçoivent elles aussi des financements publics. Et il semble en être de même pour toutes les associations intervenant dans la gare de la ville de Luxembourg. À Rome, en revanche, sur les dix organisations interviewées, il y en a bien six qui ne reçoivent aucun financement public.
2. Là où interviennent le plus grand nombre d'associations largement financées par des fonds publics (à Paris, Bruxelles, Berlin et Luxembourg), on constate une plus grande articulation et diversification des services aux personnes sans abri, ainsi qu'on le verra mieux plus loin. Et, on constate aussi, bien sûr, un plus grand nombre d'intervenants rémunérés et qualifiés pour assurer les services (à la Bahnhof Zoo de Berlin, on dénombre plus de 60 " temps-plein" et, à la gare Centrale de Bruxelles, plus de 50 ; ils sont aussi très nombreux dans les services autour de la gare de la capitale luxembourgeoise).
3. Un troisième élément semble directement lié à la large présence de financements publics : un plus fort degré de coopération entre les organisations sociales (cela aussi, on pourra mieux le voir plus loin) : Opération Thermos, à Bruxelles, non seulement coordonne tous les groupes de bénévoles qui distribuent des repas à la Gare Centrale, mais assure en outre un service de formation pour les nouveaux bénévoles des autres associations.
4. Quant à l'origine des organisations sociales interviewées (en comptant aussi les 4 qui ont été décrites de façon sommaire dans le rapport de Luxembourg, et en excluant les trois organisations de type institutionnel

interviewées à Paris), il ressort que 19 sur 44 ont une origine clairement religieuse : 6 sur 10 à Berlin, 7 sur 10 à Rome, 1 sur 8 à Bruxelles, 4 sur 12 à Paris, 1 sur 4 à Luxembourg. Mais, ainsi que nous l'avons dit, l'origine religieuse n'influe pas beaucoup sur les modalités de prestation des services ou sur leur qualité.

Tableau 4 – Répartition des organisations sociales par type, sources de financement et profil des personnels

(entre parenthèses, le nombre d'organisations étudiées)		Paris (12)	Rome (10)	Bruxelles (8)	Berlin (10)	Luxembourg (4)
Type d'organisation	Organisations caritatives/informelles		4	0	6	
	Organisations bénévoles/institutionnelles	12	6	8	4	4
Organisations confessionnelles		4	7	1	6	1
Sources de financement	Surtout subventions	7	3	5	1	2
	Surtout dons		6	1		
	À la fois subventions et dons	5	1	2	9	2
Profil des personnels	Bénévoles uniquement	2	6	1		
	Salariés uniquement	4	1	6	6	3
	Bénévoles et salariés	6	3	1	4	1

6 Le réseau des organisations sociales : les services proposés

Du point de vue de l'articulation des services proposés par les organisations sociales, on peut observer des différences assez importantes d'une gare à l'autre. Comme nous l'avons déjà souligné, la proposition d'un plus large éventail de services – et donc d'une réponse potentiellement plus adaptée aux divers besoins des personnes en difficulté – semble dépendre dans une large mesure du système de protection sociale national et local, qui impactent de façon significative les politiques en faveur des personnes sans abri et de l'extrême pauvreté, et qui soutiennent en permanence l'action des organisations sans but lucratif dans ce domaine.

L'articulation des services semble être le problème crucial de la validité de leur offre. Naturellement, elle ne garantit pas, en soi, la qualité, l'efficacité ou l'efficience des services. Mais elle conditionne de façon importante la qualité, l'efficacité et l'efficience obtenues sur le terrain. Il convient aussi de rappeler que les informations collectées et comparées, bien que passées au crible et vérifiées par les chercheurs, sont avant tout des informations fournies et auto-certifiées par les organisations sociales interviewées elles-mêmes. Il n'est pas à exclure que dans certains cas, il puisse y avoir eu des interprétations erronées sur la prestation des services dont la définition est la plus vague (par exemple l'"écoute des besoins"), gonflant le nombre d'organisations fournissant tel ou tel service par rapport à la réalité.

Cette importante précision étant faite, nous pouvons procéder à un court commentaire du Tableau 5 qui offre une vue comparative de la matrice organisations/services dans les différentes gares.

Les organisations sociales qui interviennent à la Gare Termini de Rome semblent présenter une articulation plutôt limitée : pour plus de la moitié des 15 services, il n'y a qu'une seule organisation intervenante (et, dans certains cas, l'efficacité de ses interventions ne paraît pas du tout certaine : par exemple, en ce qui concerne l'aide psychologique et l'aide juridique mais aussi l'aide à la recherche d'emploi) ; alors que l'on constate une concentration notable (au moins 7 organisations) pour le service de distribution de repas. Dans l'ensemble, à la gare de Termini, les services de distribution

prédominant (outre les repas, il y a aussi distribution de couvertures et de vêtements) par rapport aux services d'assistance, qu'il s'agisse d'assistance sanitaire et psychologique ou d'assistance juridique et d'aide à la réinsertion sociale et professionnelle. Il n'a été signalé qu'un seul service de cantine et un seul centre d'hébergement de nuit de type permanent. De même qu'il n'y a qu'un seul service spécialisé en matière de dépendances qui soit proposé.

À Paris, les organisations sociales intervenant dans les deux gares étudiées, la Gare du Nord et la Gare de l'Est, semblent proposer une articulation des services un peu plus importante. Il en résulte donc que 4 des 15 services de la liste sont assurés par une seule organisation (et dans un cas, seulement de façon occasionnelle) et qu'un service n'est proposé par aucune des organisations présentes. Les services qui sont assurés par le plus grand nombre d'organisations sociales sont l'écoute des besoins (8 sur 12), l'accompagnement à la réinsertion sociale (7) et l'accompagnement de groupes de population particuliers (7). L'éventail de services assurés par chaque organisation est limité, aucune organisation ne couvre plus de la moitié des 15 services de la liste (une en couvre 7, une 6 et une 5).

À la Gare Centrale de Bruxelles par contre, tous les services de la liste sont assurés (directement ou indirectement) par au moins deux organisations. En outre, on constate une bonne capacité de collaboration sur des "cas" individuels (donc un fonctionnement intégré). Sur 8 organisations interviewées, au moins 6 assurent plus de la moitié des services. Et, en renseignant leur propre service essentiel, les huit organisations ont signalé 6 services différents (ce qui signifie qu'il y a une présence qualifiée pour un large éventail de services). Comme pour Paris, l'écoute des besoins est le service le plus proposé par les organisations. Viennent ensuite l'assistance sanitaire, l'accompagnement à la réinsertion sociale et les services individualisés aux toxicodépendants, alcooliques et malades mentaux. La localisation des services semble elle aussi réfléchie : centres d'hébergement nocturne à proximité de la gare, planification de la distribution des repas dans un grand local de la gare, services d'assistance juridique et accueil des toxicodépendants qui se font à des endroits adaptés dans la gare...

La gamme de services est encore plus articulée à la Bahnhof Zoo de Berlin. Chaque organisation assure au moins 5 des services figurant dans la liste. La totalité des 10 organisations interviewées proposent l'écoute des besoins, l'assistance psychologique et l'aide à l'insertion sociale. L'objectif d'écoute et de recherche de solutions en fonction des besoins spécifiques de chaque personne semble transversal pour toutes les organisations et tous les services ; tout est donc axé sur l'accompagnement psychosocial à l'insertion (même si l'on constate qu'il est toujours très difficile de définir ce qu'est l'"insertion"...). Naturellement, on constate aussi quelques difficultés, comme nous le verrons plus loin.

L'indication de services qui ne figurent pas dans la liste des 15 est elle aussi intéressante. Les organisations de Berlin signalent le dépôt des effets personnels des personnes sans abri. Celles de Bruxelles indiquent les services aux clandestins, la formation des intervenants, la recherche de contacts avec les familles de personnes sans abri. Dans certains cas, elles signalent l'emploi d'ex-personnes sans abri ou de médiateurs Roms pour certains services (à Bruxelles comme à Berlin).

En ce qui concerne la gare de la ville de Luxembourg, on constate, une grande diversification des services, même si la dimension beaucoup plus limitée du site rend peu significatif une comparaison directe avec les autres gares. En particulier, les services aux personnes toxicodépendantes (avec une structure polyvalente située vraiment tout près de la gare), les services de réinsertion sociale et professionnelle (sur des durées et selon des rythmes progressifs), les structures de socialisation de jour, et les services pour demandeurs d'asiles et réfugiés semblent bien équipés.

Tableau 5 - Répartition des organisations sociales par types de services fournis (entre parenthèses si le service est indirect ou s'il s'agit seulement d'une sorte d'orientation)

	Paris (12)	Rome (10)	Bruxelles (8)	Berlin (10)
Écoute et identification des besoins des personnes sans abri	9	4	8	10
Distribution de repas	6	7	3	7 (+3)
Distribution de couvertures	3	3	5	4 (+4)
Distribution de vêtements	2	3	4	7 (+3)
Hébergement temporaire pour dormir et se laver	2	3	2	3 (+6)
Hébergement de nuit permanent		1	1 (+2)	2 (+7)
Cantine	1	1 (+1)	3	2 (+7)
Assistance médicale et infirmière	2	3 (+1)	6 (+1)	3 (+7)
Assistance psychologique	3	1	4	10
Aide et orientation pour l'insertion sociale	7	2 (+4)	6	10
Aide et orientation pour l'obtention d'un logement	2	1 (+1)	5 (+3)	4 (+6)
Aide et orientation pour l'obtention d'un emploi	6	1 (+1)	2 (+3)	1 (+2)
Aide juridique générale	3	1 (+2)	1 (+3)	2 (+8)
Services spécifiques aux toxicomanes/alcooliques/malades mentaux	1	1	4 (+3)	1 (+9)
Services spécifiques à certaines sous-catégories de population	7		5	3 (+7)
Autres (accès internet, téléphone, adresse postale, dépôt sécurisé, relations publiques etc.)	?	2	4	5 (+5)

7 Estimations et remarques sur les bénéficiaires effectifs des services

Les chiffres se rapportant aux personnes sans abri utilisant les divers services proposés par les organisations sociales dans les gares étudiées sont difficiles à lire et, plus encore, à comparer vu la disparité des situations et des contextes. Sans compter que les organisations fournissent souvent des données recueillies sur la base de critères différents. En outre, il est aussi très difficile de distinguer les personnes qui répondent effectivement à la définition de personnes sans abri parmi toutes celles qui bénéficient également des services aux personnes en difficulté.

Plusieurs éléments significatifs ressortent toutefois du tableau qui se dessine à partir des interviews des organisations sociales et de l'analyse des (rares) données d'observation disponibles.

La nette augmentation du nombre d'étrangers (et de sans-papiers)...

Cette augmentation, qui concerne surtout les personnes originaires d'Europe de l'Est (Polonais, Roumains et ressortissants de pays qui entreront prochainement dans l'UE) est particulièrement forte à Berlin. Au centre d'hébergement d'urgence de la Franklinstrasse, à proximité de la Bahnhof Zoo de Berlin, le nombre d'étrangers a doublé en près de 2 ans. Mais cette donnée est la même pour toutes les gares étudiées. À Rome, sur 1 300 repas servis chaque jour à la cantine Caritas, 70% le sont à des étrangers (de 89 nationalités différentes en 2009). 50% des repas servis chaque jour par Opération Thermos à la Gare Centrale de Bruxelles le sont à des étrangers en situation irrégulière. Le nombre d'étrangers augmente aussi dans les services pour toxicodépendants, comme en témoigne entre autres le service Drogenmobil de Berlin.

...mais le nombre des résidents nationaux touchés par la pauvreté soudaine augmente lui aussi

Le centre d'hébergement d'urgence et le centre d'écoute situés près de la gare berlinoise et qui fonctionnent depuis de nombreuses années témoignent de l'augmentation du nombre de ressortissants allemands, ayant un niveau d'études collège ou lycée, qui se sont retrouvés endettés et ont connu un processus rapide et soudain de paupérisation. Au centre d'accueil de jour

“Warmer Otto”, 51% des Allemands qui le fréquentent possèdent un diplôme professionnel ; parfois, il s’agit de personnes qui ont encore un logement, mais qui sont sans emploi, dont le revenu est minime ou égal à zéro et qui viennent pour manger, pour se vêtir, mais aussi pour s’intégrer.

Un phénomène semblable a été signalé à Rome par le Help Center et qui concerne aussi des hommes devenus pauvres après la rupture de leur mariage. Des problèmes d’endettement et de pauvreté touchant des personnes issues de la classe moyenne sont également attestés dans la capitale luxembourgeoise.

L’âge moyen en baisse

À Rome, 37% des personnes qui se sont adressées au Help Center de la gare Termini ont moins de 29 ans. Seules 4% d’entre elles ont plus de 60 ans. À Paris, les jeunes qui se retrouvent régulièrement à la gare, qui dorment dans la rue, souvent accompagnés de chiens, et souvent consommateurs de drogue, constituent depuis quelques temps une des cibles les plus importantes des organisations sociales d’aide (bien que leur nombre soit encore limité : quelques dizaines). Il en va de même à la gare de Luxembourg. À Berlin, parmi les nouveaux services mis en place, il y a un bus qui circule autour de la Bahnhof Zoo pour contacter un nombre croissant de très jeunes filles-mères qui vivent d’expédients ; ce nouveau projet vient d’une organisation sociale qui accueille depuis quelques années déjà, sans y mettre aucune condition, les jeunes et jeunes adultes confrontés à divers problèmes (et qui a aussi organisé un accueil pour les chiens qui accompagnent souvent les jeunes).

L’augmentation du nombre de cas de troubles psychiques

Cette donnée est signalée dans toutes les gares étudiées. 20% des personnes qui fréquentent le centre de jour “Wermer Otto” de Berlin déclarent souffrir de troubles psychiques. L’association Diogenes, qui intervient dans la rue à Bruxelles, a constaté une augmentation des cas d’isolement social et de souffrance psychique chez les personnes contactées (les deux tiers sont des Belges, à 80% de sexe masculin). Les données du centre d’hébergement Caritas à Roma vont dans le même sens. À Berlin, le centre d’hébergement nocturne d’urgence pour les femmes, géré par l’association GEBEWO, signale 136 cas de troubles psychiques importants sur les 207 femmes qui ont été accueillies en 2009.

8 L'(auto)évaluation de l'action des organisations sociales, leurs points forts et leurs points faibles

Une part importante de l'enquête portant sur les organisations sociales a été consacrée à recueillir leur évaluation sur leurs propres actions (de même que sur l'action du système local de protection sociale), sur les points forts et points faibles de leur modèle d'intervention et, enfin, sur les objectifs qu'elles se fixent en vue de renforcer leur capacité d'action.

Le Tableau 6 ci-dessous reprend sous forme comparative l'ensemble de ces indications.

Tableau 6 – Evaluations des organisations sociales sur leur propre modèle d'intervention et leurs perspectives futures

Paris (Gare du Nord et de l'Est)	
Autoévaluation globale	Jugement positif
Points forts	<ul style="list-style-type: none"> • L'expérience acquise • La confiance accordée par les personnes sans abri
Points faibles	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de personnel qualifié • Manque d'espaces adaptés pour les activités • Manque de centres d'hébergement de nuit
Nouveaux objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • S'adapter au changement
Rome (Gare Termini)	
Autoévaluation globale	Jugement positif, mais perception de l'écart existant entre la qualité de l'engagement et le manque de moyens disponibles
Points forts	<ul style="list-style-type: none"> • L'expérience acquise La bonne connaissance du terrain • L'approche méthodologique

Points faibles	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de services d'aide spécialisés (surtout dortoirs, mais aussi centres de jour, services aux réfugiés, services destinés aux personnes atteintes de troubles psychiques, assistance juridique) • Manque de personnels, de professionnalisme, de structures et d'interventions bien ciblées • Trop peu d'interventions destinées à la mise en place de parcours d'emploi • Accueil de nuit manquant d'intimité et obligation de sortie durant la journée • Coordination insuffisante, surtout pour la distribution des repas • Manque d'information sur les services existants
Nouveaux objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Consacrer plus de temps aux personnes sans abri
Bruxelles (Gare Centrale)	
Autoévaluation globale	Jugement positif
Points forts	<ul style="list-style-type: none"> • Une méthode proactive, qui est le premier pas permettant ensuite d'orienter vers les services • La bonne coordination entre les organisations et entre les services
Points faibles	<ul style="list-style-type: none"> • Précarité des financements, qui a pour conséquence l'instabilité du personnel et un moins bon professionnalisme • De nouveaux projets qui restent dans les tiroirs faute de financements (hôtels sociaux, soins infirmiers dans la rue)
Nouveaux objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Davantage de rencontres directes
Berlino (Bahnhof Zoo)*	
Autoévaluation globale	Jugement positif dans l'ensemble
Points forts	<ul style="list-style-type: none"> • Un très large éventail de services (articulé et diversifié) • Des services proposés à travers un réseau bien structuré • Un bon professionnalisme
Points faibles	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des problèmes de santé mentale et de multi-dépendance • Manque de structures d'accueil médicalisées • Augmentation du nombre d'exclus parmi les Berlinoises du fait de la baisse du statut social en Allemagne • Augmentation du nombre de personnes d'origine étrangère qui ne peuvent pas accéder au système d'aide institutionnel.
Nouveaux objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Projets d'hôtels sociaux

* Seules 2 organisations sociales ont exprimé une évaluation sur leur propre action ; et lors des interviews, il n'a pas été possible d'approfondir les situations des services spécifiques concernant la gare.

En essayant de faire le tri des éléments repris par ce tableau, et en approfondissant certains aspects, nous pouvons faire les remarques suivantes :

L'autoévaluation est très positive dans l'ensemble des cas.

Il ne fait aucun doute que les organisations consultées manifestent une certaine satisfaction pour leur propre engagement : elles en soulignent l'utilité, constatant l'importance de leur présence, l'aide qui grâce à elles est apportée à des personnes en situation d'extrême fragilité.

On constate pourtant que parfois, leur patrimoine d'expériences n'est pas correctement valorisé par les systèmes locaux de protection sociale. Par exemple, les organisations sociales intervenant à Rome (notamment la coopérative Europe Consulting qui gère le Help Center de Termini) expriment une importante réserve : l'important patrimoine de connaissance du terrain et de son contexte, de même que les bonnes méthodes de travail appliquées (le contact direct et patient avec les personnes en difficulté) risquent d'être perdus du fait des carences du service municipal de protection sociale ; on observe un manque presque total de structures d'aide spécialisées, c'est-à-dire de centres d'accueil bien structurés, de dortoirs mieux conçus, de services spécifiques pour les réfugiés, de centres d'assistance juridique, de possibilités de stages professionnels, etc. En effet, la situation romaine des interventions en direction des personnes sans abri semble plutôt défailante en matière d'articulation des services, et surtout des services qualifiés, assurés par du personnel spécialisé. Le manque de coordination entre les interventions semble être la conséquence de ces carences.

Mais à Bruxelles aussi, les organisations sociales craignent de ne pas voir leur expérience valorisée du fait de la précarité des financements, et parlent de nombreux bons projets restés dans les tiroirs (hôtels sociaux, soins infirmiers dans la rue).

Le problème des personnes sans abri historiques : leur consacrer plus de temps.

À plusieurs endroits, il est souligné que face à la réelle difficulté d'établir des relations valables avec les personnes sans abri dites historiques, ou chroniques, et de les inciter à s'adresser aux services existants, la seule voie semble être de consacrer davantage de temps à la relation avec eux. Davan-

tage de temps signifie aussi naturellement davantage de personnel qualifié et de moyens financiers à affecter à ces interventions. Le problème concerne les orientations des politiques sociales locales, mais il serait bon que les organisations sociales en prennent un peu plus conscience.

Comme cela ressort du cas de Bruxelles, les personnes sans abri historiques demandent un long travail de persuasion avant d'accepter un accompagnement ; la chose n'est possible que par l'instauration d'un rapport de confiance. L'association belge Opération Thermos atteste que l'on ne parvient à faire sortir de la rue que 2 ou 3 personnes par an. Le même thème ressort dans le cas de Berlin : les financements sont insuffisants pour pouvoir faire un travail "au cas par cas", en prenant le temps qu'il faut. À Rome aussi on souligne cet aspect et on en fait un objectif.

Una demande unanime : davantage de centres d'hébergement de nuit...

Il est frustrant de travailler dans la rue, de réussir à convaincre des personnes récalcitrantes et méfiantes d'accepter de l'aide, puis de se rendre compte qu'en réalité, les possibilités que l'on peut leur offrir sont peu nombreuses voire inexistantes. Parfois, pas même un lit... C'est un constat qu'on fait à Rome, mais aussi à Berlin et à Bruxelles.

Et à Paris aussi, on peut constater que le manque d'offres de logements sociaux rend l'action des associations moins crédible aux yeux des personnes sans abri ; pour le Secours Catholique, qui critique le manque de centre d'hébergement de nuit dans le Xe arrondissement, "l'hébergement de proximité est véritablement le cœur des problèmes des personnes sans abri à Paris".

...et de centres d'hébergement qui proposent aussi une assistance médicale, surtout psychologique et psychiatrique

Les intervenants du dispensaire géré par Caritas de l'Archevêché de Berlin soulignent l'impossibilité d'accueillir "de façon non bureaucratique" les personnes qui auraient besoin d'un traitement minimal, c'est à dire d'un lit et d'un peu de repos, sans devoir recourir à l'hôpital. On manque en effet d'un centre d'hébergement avec surveillance médicale pour les personnes qui vivent dans la rue (ou, pour être exacts, à Berlin, celui-ci a été fermé faute de financements).

Mais la nécessité de structures d'accueil en mesure de fournir parallèlement une assistance médicale – par exemple pour les personnes souffrant de troubles psychiques ou pour celles qui prennent de la drogue – est aussi soulignée par de nombreuses autres organisations sociales de Berlin, ainsi que par l'association Diogenes à Bruxelles, par Europe Consulting à Rome, et – en ce qui concerne plus particulièrement les problèmes psychiatriques – par l'association Stemm vun der Stroos dans la capitale du grand-duché de Luxembourg.

Tous parlent d'insertion sociale, mais comment y parvenir ?

Tant le cas de Berlin que celui de Rome soulignent le peu d'initiatives dans le domaine de l'accompagnement vers la réinsertion professionnelle des personnes sans abri. Mais plus généralement c'est à propos de l'ensemble de l'"insertion sociale" – objectif ultime des interventions – que l'on se pose la question de savoir en quoi cela consiste... Cela ne semble pas clair, même à Paris, où pourtant bon nombre d'organisations sociales désignent l'accompagnement vers la réinsertion sociale et professionnelle comme l'un des principaux services qu'elles proposent. Une certaine adéquation des interventions, bien qu'elles en soient au stade expérimental, semble émerger de la situation luxembourgeoise où il est question d'un projet (Equal), réunissant diverses associations, expertes en économie sociale et en accès à l'emploi, qui vise à des interventions d'insertion sociale individualisées.

Davantage d'étrangers, davantage de Roms. Comment intervenir de façon adéquate ?

Certaines expériences menées à Bruxelles au titre des interventions en direction des immigrés sont particulièrement intéressantes. Le principe suivi a été d'intégrer dans les équipes qui travaillent avec les étrangers (dans les structures d'accueil ou dans la rue) des personnes qui appartiennent aux mêmes cultures qu'eux : l'association Diogenes compte une intervenante rom chargée de la médiation ; la moitié des intervenants de l'association Chez Nous sont des ex-personnes sans abri.

À Berlin, la structure du dispensaire Caritas a développé des liens avec les ambassades des principaux pays d'origine des étrangers en situation de détresse et se propose à présent de travailler en réseau avec ces pays d'origine

afin de favoriser, au besoin ou lorsque c'est possible, leurs retours accompagnés. Cette association accorde aussi une attention croissante à intégrer des personnes connaissant les langues de ces étrangers (surtout le roumain et le polonais). Enfin, elle porte une attention particulière aux Roms et aux Sintis, déjà très nombreux à Berlin (près de 20 000) et dont on prévoit qu'ils seront en forte augmentation dans les prochaines années. Le gros problème étant (comme on le verra au chapitre suivant) la restriction des droits qui frappe, surtout en Allemagne (mais aussi dans les autres pays), les étrangers ne possédant pas de papiers en règle.

Davantage de formation

Dans certains cas, le besoin de formation se fait nettement sentir. A Bruxelles, par exemple : les organisations sociales réclament des formations pour les vigiles et les agents de sécurité de la SNCB. L'association belge Infirmières de rue a d'ailleurs commencé à organiser des sessions de formation pour les vigiles de la SNCB, dans l'objectif d'améliorer leur capacité à communiquer avec les personnes sans abri et leur faire prendre conscience qu'ils font partie d'un réseau d'aide aux personnes en difficulté. De son côté, Opérations Thermos, assure la formation des bénévoles débutant dans les différentes équipes de distribution des repas à la Gare Centrale. L'importance de la formation ressort aussi de l'expérience d'une équipe qui travaille à la Gare Centrale de Bruxelles : le Team Hershams, un groupe de policiers autrefois rattachés à la police fédérale et maintenant à la police municipale de Bruxelles, expressément formés à la gestion des relations avec les personnes sans abri et qui sont à présent en mesure de gagner leur confiance à travers une approche préventive beaucoup plus efficace.

Deux des organisations berlinoises assurent elles aussi la formation de bénévoles et l'organisation de stages professionnels à destination des étudiants qu'elles intégreront ensuite dans leurs équipes.

Davantage de contacts et une meilleure coordination avec les sociétés de chemins de fer

Paris, Rome et Bruxelles inscrivent, parmi leurs objectifs futurs, l'amélioration de leurs relations avec les sociétés de chemins de fer, signe que cela reste un point faible malgré les avancées dans ce sens dont le projet Hope in Station est l'expression.

À Paris trois des douze organisations sociales "associatives" ont signé des conventions avec la SNCF, ce qui leur permet d'effectuer des "maraudes" (c'est-à-dire des reconnaissances ou "rondes") à l'intérieur des gares pour approcher les personnes sans abri et vérifier leurs besoins, ainsi que de participer à des réunions avec les agents de la SNCF pour discuter des interventions à réaliser. Mais il s'agit encore de relations trop superficielles et, peut-être, trop bureaucratiques.

À Rome aussi, les relations avec FS semblent bonnes, mais elles ne concernent qu'Europe Consulting (qui, à travers un protocole d'accord avec les FS, gère le Help Center et le Centre de jour dans les locaux de la gare Termini) et Caritas (qui assure toutes ses interventions en direction des personnes sans abri dans des locaux mis à disposition par les FS). Mais, quoi qu'il en soit, il n'existe toujours aucune coordination ni collaboration stables.

À Bruxelles, on insiste sur l'opportunité de former les personnels ferroviaire et de sécurité pour parvenir à des relations plus coopératives.

Les chemins de fer luxembourgeois (CFL) n'ont adopté une attitude coopérative avec les organisations sociales que très récemment ; en décembre 2010, ils ont délégué un agent ferroviaire permanent chargé des relations avec elles. Mais jusque là, ils s'étaient toujours montrés d'une grande sévérité envers les personnes sans abri.

9 Les attentes politico-sociales mises en avant par les organisations sociales

Des attentes en matière d'engagement sociopolitique, accordant une place aux personnes sans abri, transparaissent dans le travail de certaines organisations sociales. Du reste, dans la partie du questionnaire relative à l'autoévaluation, il était suggéré aux organisations sociales d'indiquer également les éventuelles interventions de la part des institutions (et des chemins de fer), considérées comme nécessaires pour répondre aux besoins des personnes les plus en difficulté et nous avons déjà rendu compte de certaines indications allant en ce sens. Mais il est significatif de remarquer combien certaines organisations sociales ne se limitent pas à indiquer quelles sont les interventions qu'elles attendent des institutions, mais agissent elles-mêmes pour faire pression sur les institutions afin que ces interventions soient réalisées.

À Paris, le Samu Social et l'association Autre Monde exercent un rôle critique vis à vis de la politique du gouvernement français et de la municipalité de Paris envers les personnes sans abri, tout comme le Collectif des Exilés qui soutient la cause des réfugiés et le centre de jour et d'accompagnement social CAMRES, d'où partent des initiatives de lutte contre la précarité sociale. Le Secours Catholique, qui s'est montré ouvertement sceptique vis-à-vis de la présente enquête, soutient que la situation des personnes sans abri est en train d'empirer et que le problème ne vient pas des associations : c'est le désengagement de l'état qui aggrave le problème.

À Bruxelles, parmi les activités non "officielles" soutenues par l'une des organisations interviewées (Chez Nous), figurent aussi l'aide à l'occupation de bâtiments vides et les manifestations pour les droits des personnes sans abri. Et nous avons vu combien les organisations sociales belges accusent le gouvernement et la municipalité de n'offrir aucune pérennité dans le financement des différentes actions (ce sont pour la plupart des financements annuels), de précariser le travail des intervenants et de décourager les plus qualifiés d'entre eux de s'investir dans ces services.

À Rome, le siège du Help Center, géré par la coopérative sociale Europe Consulting, est aussi le lieu où est préparé un journal de personnes sans abri (Shaker) qui se fait aussi l'écho de leurs revendications.

Dans la ville de Luxembourg, Inter-Actions soutient la participation active des groupes sociaux marginalisés à la gestion des activités et une autre association, Stemm vun der Stroos, publie elle aussi un journal de personnes sans abri.

Mais ce sont surtout les organisations de Berlin qui mettent l'accent sur les aspects politiques du travail avec les personnes sans abri. La plus ancienne des organisations sociales berlinoises intervenant dans ce domaine, Bahnhofmission (émanation des églises évangéliques et de l'église catholique) fait un important travail avec les médias pour promouvoir des campagnes de mobilisation sur de nouveaux projets pour les personnes sans abri. L'association Treberhilfe, une association sans but lucratif impliquée dans le travail social de rue, mène une action de lobbying pour informer l'opinion publique sur les problèmes des personnes sans abri et édite plusieurs publications. Le centre d'accueil et d'écoute de la Levetzowstrasse, une autre des structures historiques de la ville destinée aux personnes sans abri, a aussi pour fonction, dans le cadre de son travail, d'offrir une vision d'ensemble des problèmes des personnes sans abri et d'agir en tant que groupe de pression pour l'amélioration de leurs conditions de vie ; elle organise en outre des manifestations voire des occupations d'immeubles désaffectés.

Mais à peu près toutes les associations berlinoises posent clairement des questions d'une grande portée politique, malgré le fait que contrairement à il y a quelques années, la notion d'engagement politique soit généralement moins présente aujourd'hui au sein des organisations sociales ; l'absence de toute action de contestation d'importance sur le fait que le plan de 1999 en faveur des personnes sans abri n'ait jamais été appliqué tendrait à le démontrer. Et nombreuses sont les initiatives pour faire pression sur les responsables municipaux pour qu'il prennent des initiatives en faveur des personnes les plus marginalisées : par exemple, une négociation est en cours pour obtenir des transports locaux la gratuité des tickets pour les personnes ayant introduit une demande d'assistance sociale auprès des services publics.

Les deux principales questions posées par les organisations sociales qui interviennent à la Bahnhof Zoo de Berlin sont :

1. la question des étrangers en situation irrégulière (sans papiers), qui ne peuvent pas accéder au système d'aides sociales institutionnelles (les plus spécialisées, où l'on peut bénéficier de soins plus importants) ;
2. la question de la dégradation sensible du système même d'assistance sociale, qui semble aujourd'hui – du fait d'une réduction des financements – doté de moins d'instruments, de moins de ressources et qui est devenu moins facilement accessible à tous. Les services haut de gamme, les plus spécialisés, ne gardent pas les personnes plus de trois mois, même lorsque celles-ci auraient besoin de davantage de soins et de temps pour se rétablir.

10 Le thème de la coopération entre les organisations sociales

Dès la fin de la phase préparatoire de l'enquête, il a été convenu de retenir qu'un des points cruciaux du travail des organisations sociales, en vue de leur efficacité, est leur capacité à coopérer et leur volonté de le faire. Dans le questionnaire, il était demandé d'exprimer un jugement sur l'importance donnée à la coopération entre les différentes organisations sociales et sur les moyens de réaliser cette coopération. Le tableau 7 ci-après présente un résumé de ce qui est ressorti des réponses au questionnaire.

Ce qui semble ressortir est la conscience assez répandue de l'importance de la coopération (moins forte dans les associations où les personnels sont en majorité des bénévoles, mais aussi parfois dans les organisations les plus importantes). Dans le même temps, apparaissent aussi toute une série de freins à sa mise en œuvre effective.

Le niveau de coopération semble assez faible entre les organisations sociales qui interviennent à la gare Termini de Rome, un bon nombre de celles-ci étant constituées uniquement de groupes de bénévoles. La coopération semble problématique entre les organisations sociales qui interviennent à Paris (certaines d'entre elles, qui ont une forte assise, semblent avoir tendance à une certaine autoréférence), malgré l'engagement en ce sens des institutions locales et aussi, en partie, de la SNCF. On constate, par contre,

une solide expérience coopérative à Bruxelles et, plus encore, à Berlin, où la coopération se fait sur les cas individuels, en permettant la constitution de parcours d'aide et de réinsertion articulés et prolongés dans la durée. La pratique de la coopération entre les organisations sociales de la ville de Luxembourg semble assez bonne.

Une remarque faite par l'une des organisations sociales de Bruxelles semble intéressante : bien plus que la coopération entre les responsables des organisations sociales (celle-ci étant bien sûr nécessaire), ce qui importe vraiment c'est la coopération entre les intervenants de terrain et les bénévoles des différentes organisations. C'est-à-dire, non seulement une coopération qui permette l'utilisation rationnelle des moyens, en évitant les doublons ou les vides dans le réseau, mais surtout une coopération qui développe un langage commun, un style de travail commun et donc un réseau social toujours plus efficace et plus crédible pour la personne en difficulté.

Tableau 7 - La coopération entre les organisations sociales : profils descriptifs

<p>Rome (Gare Termini)</p>	<p>Presque toutes les organisations interviewées mettent en avant la nécessité de coopérer entre elles, mais en pratique, il semble y avoir très peu de coopération (il faut rappeler qu'un grand nombre d'organisations se limitent au service de distribution de repas, ainsi que le fait que la coordination sur ce seul plan semble toujours très problématique...).</p> <p>La coopération semble, par contre, bonne entre le Help Center installé dans la gare, la municipalité de Rome, les Ferrovie dello Stato et les deux organisations qui s'occupent d'assistance sanitaire (bien qu'il n'y ait pas de réunions régulières entre toutes ces personnes).</p> <p>Des réunions de coordination ont lieu uniquement entre le Help Center et les Ferrovie dello Stato (depuis peu de temps et selon une périodicité irrégulière). Quelques réunions ont lieu entre les organisations qui distribuent des repas dans la gare, mais juste histoire de se connaître un peu.</p> <p>Pour améliorer le niveau de coopération, Europe Consulting (le Help Center) remarque qu'il manque, de la part les FS, d'une reconnaissance formelle de la fonction du Help Center en tant que partie intégrante de la structure organisationnelle des FS en matière de problématiques sociales dans la gare.</p>
--	--

<p>Paris (Gare du Nord et de l'Est)</p>	<p>Malgré les déclarations faisant état d'un bon niveau de coopération, la situation parisienne semble difficile de ce point de vue. Il y a une forte concurrence entre les organisations sociales. L'association Aurore-Itinérances l'affirme clairement, qui parle de l'"habitude malsaine" de se faire de la concurrence sur la meilleure façon de gérer les pauvres et qui a mis sur pied une série de rencontres mensuelles dans un "restaurant associatif" d'un quartier proche des gares pour tenter de créer un climat de collaboration. Des formes de coopération effective se développent donc au cas par cas entre des associations.</p> <p>Un autre type de coordination, celui de toutes les associations qui effectuent des "maraudes" dans le Xe arrondissement, est présidé par Emmaüs. Le Secours Catholique qui, bien qu'il fasse du travail de rue, conteste la notion de "maraudes" (tout comme Autre Monde) refuse de participer à cette coordination, voulue dans tous les arrondissements parisiens par le Secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme à partir de décembre 2009 et organisée par la Préfecture.</p> <p>En outre, depuis 2009, il y a deux coordinations, à la Gare du Nord et à la Gare de l'Est, auxquelles les délégués locaux à la sécurité de la SNCF ont invité les trois organisations qui ont signé une convention avec les chemins de fer (Aux Captifs la Libération, Arc 75 et Aurore Itinérances) ainsi que les autres acteurs institutionnels intervenant dans les gares, mais il semble que seule la première y participe de façon régulière.</p> <p>Enfin, la Fédération Nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) organise des réunions mensuelles auxquelles toutefois ne participent pas certaines des associations qui travaillent pourtant sur le terrain (Secours Catholique, Arc 75 et Samu Social).</p>
---	--

<p>Bruxelles (Gare Centrale)</p>	<p>Une forte coopération semble exister entre les organisations sociales intervenant à la gare centrale de Bruxelles. Pour certaines d'entre elles (par exemple D.U.N.E., qui fait du travail de rue avec les toxicodépendants), la coordination avec les différentes associations présentes fait partie de leur mission. Dans certaines associations, il y a des personnes spécialement chargées de cela (Infirmiers de rue).</p> <p>La coopération se fait à plusieurs niveaux : a) réunions sur des cas individuels pour évaluer et décider des interventions ; b) accompagnement vers les services spécialisés ; c) programmation du calendrier pour la distribution des repas ; d) formation des bénévoles.</p> <p>La collaboration au niveau des intervenants de terrain est préférée à celle qui se passe au niveau des responsables.</p> <p>Toutefois, certaines organisations sont considérées comme un peu moins coopératives. Et il est vrai que la première grande réunion organisée par la SNCB pour lancer une coordination de l'ensemble des associations et des acteurs présents dans la gare (commerçants, police, etc.) s'est soldée par un échec (probablement faute de langage commun).</p>
<p>Berlin (Bahnhof Zoo)</p>	<p>La coopération est indiquée en tant qu'élément central par toutes les organisations sociales interviewées. Les niveaux et les modalités de cette coopération dépendent des besoins concrets des usagers (il n'existe aucune convention écrite).</p> <p>La coopération se fait au cas par cas et peut concerner : a) les services d'hébergement ; b) les 17 quartiers de la ville de Berlin ; c) les agences pour l'emploi ; d) les centres spécialisés dans l'accueil des toxicodépendants ou des ex-détenus, etc.</p> <p>Il y a des moments de coopération liés au genre. Ou, au niveau interculturel, avec les ambassades et les services de santé pour les étrangers. Il existe des formes de coordination (sur la base d'accords écrits) entre les deux organisations qui s'occupent de toxicodépendants et pour l'utilisation de locaux communs. Il existe des formes de coordination en prévision de rencontres avec les médias, ou pour les collectes de fonds, ou pour la formation des bénévoles.</p> <p>Il y a une bonne collaboration entre les organisations sociales et les services de proximité dépendant de la Deutsche Bahn AG.</p>

<p>Luxembourg (Gare)</p>	<p>D'après les éléments apportés par l'enquête sur la gare de la ville de Luxembourg, il existe une bonne pratique de collaboration entre les organisations sociales, due en grande partie au système local de protection sociale. Les autorités publiques du Grand-duché (notamment le Ministère de la Famille et de l'Intégration sociale) assurent un large éventail de services d'urgence sociale et ont signé des conventions avec de nombreuses organisations sociales à but non lucratif, offrant de cette façon une gamme plutôt articulée et coordonnée de réponses. La municipalité de la capitale luxembourgeoise, à travers la convention qu'elle a signée avec trois associations faisant du travail de rue, a elle aussi favorisé une certaine coordination des interventions à ce niveau.</p> <p>La coopération au niveau des interventions de santé est plus limitée. Les formes de collaboration sont rares, que ce soit entre les associations et les autorités publiques de santé ou entre les différentes associations.</p> <p>D'intéressantes expériences de coopération entre les organisations sociales existent également dans le domaine de l'accès au logement : un groupement réunissant une vingtaine d'associations a été créé et s'occupe de mettre à la disposition des personnes en difficulté des logements à bas prix. Des tentatives de coopération entre associations existent aussi en matière d'accès à l'emploi.</p>
--	---

En matière de coopération, on pourrait dire qu'il ressort de l'enquête des différences dans l'attitude des organisations sociales intervenant dans les réalités étudiées, de même que des différences dans le comportement des sociétés de chemins de fer (certaines sollicitant la coordination, contrairement à d'autres) ; en plus, bien sûr, des différences dans le mode de fonctionnement du système local de protection sociale, qui influent fortement sur les modalités d'intervention et de coopération des organisations sociales.

Étant entendu que des facteurs culturels plus généraux influent sur l'aptitude à la coopération et sur la capacité concrète de coopération, nous pouvons tenter de schématiser la situation à travers le Tableau 8 ci-après.

Tableau 8 – Niveaux de coopération entre organisations sociales et entreprises ferroviaires

Rome
Niveau de coopération existant entre les organisations sociales
Faible
Causes : prépondérance d'organisations sociales de bénévoles (très autonomes)
Niveau de coopération existant entre les organisations sociales et les sociétés de chemins de fer
Limité pour l'instant, mais en voie de renforcement ; ne concerne toutefois que deux organisations sociales (Europe Consulting et Caritas).
Causes : manque encore d'initiative des FS au niveau de la gare
Incidence du système local de protection sociale sur la coopération entre les organisations sociales
Il y a une influence positive certaine, même si elle est encore assez faible (cf. le rôle de coordination assuré par le service d'action sociale de la municipalité de Rome, de même que les liens avec certaines structures publiques de santé)
Qualité et articulation de la coopération entre les organisations sociales
La coopération est assez bonne entre les deux plus grandes organisations sociales (Europe Consulting et Caritas), bien qu'elle se fasse au cas par cas. Celle entre les autres organisations sociales est pour l'instant très faible.

PARIS
Niveau de coopération existant entre les organisations sociales
Assez bon, mais conflictuel
Causes : compétition entre les grandes organisations sociales
Niveau de coopération existant entre les organisations sociales et les sociétés de chemins de fer
Assez bon, bien structuré, mais ne concerne que quelques-unes des organisations sociales (3 sont accréditées par la SNCF), et ne fonctionne pas encore très bien
Incidence du système local de protection sociale sur la coopération entre les organisations sociales
Il y a une forte influence due aux récentes politiques sociales, tant nationales que locales, qui ont organisé la coordination des interventions en faveur des personnes sans abri au niveau de chaque arrondissement
Qualité et articulation de la coopération entre les organisations sociales
La coopération est intense entre les organisations sociales assurant les "maraudes" (rondes) dans la rue et dans les gares. Mais les positions idéologiques diffèrent et sont conflictuelles.

BRUXELLES
Niveau de coopération existant entre les organisations sociales
Élevé
Niveau de coopération existant entre les organisations sociales et les sociétés de chemins de fer
Faible
Du fait d'une certaine "fermeture" de la SNCB par rapport à ce problème
Incidence du système local de protection sociale sur la coopération entre les organisations sociales
On considère qu'il y a une influence positive, due à l'action des CPAS (Centres publics d'action sociale) et l'attribution de subventions régionales
Qualité et articulation de la coopération entre les organisations sociales
La coopération est très développée et d'excellente qualité.
Souvent, les interventions sont complémentaires et les organisations sociales entretiennent des liens de coopération pour permettre le suivi des parcours des personnes prises en charge.

BERLIN
Niveau de coopération existant entre les organisations sociales
Très élevé
Niveau de coopération existant entre les organisations sociales et les sociétés de chemins de fer
Assez bon, basé sur les relations entre les services de proximité de la Deutsch Bahn et les organisations sociales.
Incidence du système local de protection sociale sur la coopération entre les organisations sociales
L'incidence semble très forte, car le système d'aides institutionnelles accordées aux personnes sans abri (instauré par le Code allemand de la sécurité sociale et par l'accord-cadre de la ville de Berlin) s'appuie en fait, en le réglementant, sur le travail des organisations sociales.
Qualité et articulation de la coopération entre les organisations sociales
La qualité et l'articulation des formes de coopération sont excellentes.
La coopération (bien qu'elle ne s'appuie pas sur des conventions écrites) se fait à divers niveaux : sur des cas individuels, sur un domaine thématique ou encore sur un quartier de la ville.

LUXEMBOURG
Niveau de coopération existant entre les organisations sociales
Élevé
Niveau de coopération existant entre les organisations sociales et les sociétés de chemins de fer
Assez bon actuellement (la CFL a délégué, en décembre 2010, un agent ferroviaire pour “accompagner” les organisations sociales qui interviennent dans la gare)
Incidence du système local de protection sociale sur la coopération entre les organisations sociales
L'incidence semble très forte, avec des conventions nombreuses et articulées pour les divers services en faveur des personnes sans abri
Qualité et articulation de la coopération entre les organisations sociales
Bien que ne disposant que de données générales (il n'y a pas eu d'interviews), on constate un grand nombre d'initiatives communes. Et, pour rappel, Caritas s'articule en pas moins de 18 associations différentes, qui semblent en mesure de bien collaborer.

11 Evaluations et opinions des parties prenantes et sur les parties prenantes

11.1 Ce que disent les parties prenantes

Le questionnaire spécifique adressé aux parties prenantes visait à comprendre comment elles perçoivent la présence de personnes sans abri dans la gare, la connaissance qu'elles ont de ce que les divers acteurs sociaux qui s'en occupent font pour eux et de connaître leur opinion sur les interventions menées et sur ce qu'il vaudrait mieux faire.

Naturellement, il semble difficile de concilier les perceptions et opinions de personnes aussi différentes entre elles que le sont, dans notre cas, les parties prenantes, à savoir les représentants des sociétés de chemins de fer, les employés les plus directement en contact avec l'exclusion sociale dans les gares, les commerçants, les agents de sécurité, les agents de propreté, les représentants des collectivités locales...

Nous procéderons donc en examinant ce qui est ressorti de l'enquête, gare par gare, pour tenter ensuite d'en tirer quelques conclusions. Il convient de préciser qu'à Berlin, les interviews des parties prenantes n'ont pas pu être réalisées, les personnes n'étant pas disponibles pour participer à l'enquête.

Paris

Les parties prenantes de la Gare du Nord et de l'Est de Paris se montrent assez tolérantes vis à vis des personnes sans abri et ne cachent pas qu'elles reconnaissent les progrès notables réalisés par la SNCF, à travers les associations spécialisés qu'elle soutient, dans la prise en charge des personnes sans abri.

Les commerçants, toutefois, bien qu'ils apprécient l'action de la police ferroviaire, se sentent exclus de l'engagement de collaboration des autres parties prenantes pour faire face à la situation des personnes sans abri et ne portent pas d'appréciation particulière sur le travail des organisations sociales (peut-être parce que celles-ci interviennent surtout en soirée ou la nuit et qu'elles passent inaperçues aux yeux des commerçants). Ils demandent que les associations soient plus actives dans la prise en charge des personnes sans abri.

La police ferroviaire de Paris (la SUGE) est critique par rapport à la concertation encore trop faible avec les organisations sociales qui travaillent avec les personnes sans abri et remarque que les activités de soins et de sauvetage assurées par l'hôpital proche de la gare du Nord sont trop tapageuses et perturbatrices.

Les agents SNCF chargés de la sécurité expriment le souhait que les trois associations avec lesquelles la société de chemins de fer a signé une convention montrent plus d'intérêt pour les réunions de coordinations mensuelles.

Toutes les parties prenantes réclament une plus grande collaboration entre les différentes personnes concernées ; qu'elles unissent leurs efforts pour assurer la sécurité et le décorum et pour trouver des réponses adaptées aux besoins des personnes sans abri.

Rome

À Rome, les parties prenantes de la gare Termini ne se montrent pas, elles non plus, particulièrement inquiètes de la présence d'exclus sociaux dans la gare ces dernières années ; et cela grâce au soutien apporté depuis plusieurs années déjà par les FS à une structure comme le Help Center, et depuis plus

longtemps encore à l'association diocésaine Caritas. En assurant la prise en charge des cas les plus problématiques, ces deux organisations sociales ont limité l'impact négatif du phénomène des personnes sans abri sur la qualité de vie et sur le décorum de la gare.

Bruxelles

À la Gare Centrale de Bruxelles, la présence des personnes sans abri dans la gare est le plus souvent perçue comme très problématique par les parties prenantes, lesquelles espèrent les voir purement et simplement disparaître et ne considèrent pas que cela soit du devoir de la SNCB de s'en charger.

Les commerçants, notamment, ont une perception nettement négative des exclus sociaux qui gravitent dans la gare. Ils n'ont pas une bonne opinion des organisations sociales, bien qu'en réalité ils en sachent peu sur celles-ci. Ils sont aussi critiques vis-à-vis des vigiles de la SNCB qu'ils jugent trop tolérants.

La clientèle du métro et des transports urbains (l'un et les autres, insistent-ils sont situés dans le quartier de la gare centrale) fait montre d'attitudes ambivalentes envers les personnes sans abri. Du côté de la STIB (la société gestionnaire des transports urbains), on remarque qu'une collaboration étroite est nécessaire avec les associations sociales par rapport aux problèmes psychologiques des personnes en difficulté. Les vigiles de la SNCB (Securail) estiment qu'une approche répressive est indispensable. Eux aussi sont critiques vis-à-vis des associations. Ils reprochent notamment à l'association Opération Thermos d'attirer trop de personnes sans abri à la Gare Centrale lorsqu'elle organise des distributions de repas. Ils sont opposés, dans tous les cas, à la distribution de repas dans la gare (en effet, dans les autres gares de Bruxelles, la distribution de nourriture est interdite).

D'autre part, tant Securail que les commerçants semblent se rendre compte qu'une politique exclusivement répressive, visant uniquement à maintenir le décorum et à éloigner les personnes sans abri, ne serait pas efficace ; elle ne résoudrait pas le problème.

Le Team Hersham de la police municipale, spécialement formé au contact

avec les personnes en difficulté, a une approche très différente, basée sur le contact humain et sur la confiance. C'est de ces policiers que vient l'invitation à organiser des formations pour les vigiles de la SNCB, à clarifier et à bien délimiter les rôles de chacun des acteurs présents dans la gare, à éviter les attitudes répressives et à renforcer la collaboration avec les services sociaux municipaux et avec les organisations sociales qui interviennent dans la gare. Selon les agents de cette équipe, la SNCB se soucie trop de sa propre image.

Deux choses à retenir :

1. Il s'avère que là où les sociétés de chemin de fer ont fait une place et soutenu les organisations sociales pour la prise en charge des personnes sans abri, le degré de tolérance a augmenté de la part de l'ensemble des parties prenantes, c'est-à-dire surtout des voyageurs et, en général, de tous les usagers des gares (et donc aussi des commerçants et des clients des services commerciaux).
2. Dans tous les cas, il faudrait une plus grande implication des parties prenantes (non seulement les responsables des gares, mais aussi les sociétés de vigiles, les polices ferroviaires et les commerçants) dans les formes existantes de coordination des interventions sociales dans les gares, car, de cette façon, il serait possible de dépasser la méfiance qui existe vis-à-vis des personnes sans abri et vis-à-vis des organisations sociales qui s'en occupent.

11.2 L'opinion des organisations sociales sur les parties prenantes

Il semble utile de souligner que, dans les résultats des enquêtes menées dans les gares issus des deux questionnaires (celui qui a été adressé aux organisations sociales et celui qui a été adressé aux parties prenantes), les remarques formulées directement par les parties prenantes comme celles, sur les parties prenantes, qui émanent des organisations sociales se superposent.

Ci-après, nous rendrons compte de l'attitude des parties prenantes vis-à-vis des personnes sans abri et des interventions qui leurs sont destinées telle qu'elle est perçue par les organisations sociales.

Paris

Certaines organisations de bénévoles se plaignent de subir, encore aujourd'hui, un certain ostracisme de la part de la police ferroviaire ; et au sein de certaines organisations, on accuse la SNCF de pratiquer un "double langage" et de chercher, au fond, à débarrasser ses deux gares de la présence des personnes les plus en difficulté. On remarque aussi qu'il manque, parmi les personnels professionnels qui travaillent dans les gares (agents SNCF, police ferroviaire, vigiles, agents de propreté), des personnes capables de tenir un rôle de médiation dans les situations difficiles qui impliquent des personnes sans abri.

Rome

Du côté de certaines organisations, on formule des critiques vis-à-vis de la police ferroviaire qui gêne leur travail.

Bruxelles

Les organisations sociales font remarquer que jusqu'à présent la SNCB a toujours refusé de mettre le moindre de ses locaux à la disposition des personnes sans abri, et l'opinion des organisations sociales est que cette société de chemins de fer ne se soucie que de sa propre image et veut à tout prix se débarrasser des personnes sans abri. Leur présence, pour le chef de gare comme pour le responsable des toilettes, signifie l'impossibilité d'obtenir d'excellents résultats (assortis des rémunérations correspondantes) en matière d'image et de propreté. L'approche de la police ferroviaire (Securail) est jugée très répressive, bien que l'on commence à voir les résultats d'une sorte de formation, assurée par l'association Infirmiers de rue, à laquelle ils ont récemment participé. Par contre, le jugement est positif en ce qui concerne le Team Hershman de la police municipale, qui réussit à limiter à la fois les difficultés pour les personnes sans abri et la gêne pour la clientèle.

Berlin

Les éléments d'évaluation de la conduite des parties prenantes résultant de l'enquête sont peu nombreux. Ce qu'il en ressort est que les vigiles des chemins de fer allemands pratiquent des interventions plutôt répressives, au point que la plupart des personnes sans abri ne restent pas dans la gare mais

s'installent aux alentours. En tous cas, la Bahnhof Zoo n'est plus ce concentré de marginalité et de rébellion qu'elle a été jusqu'à la toute fin des années '80. On remarque que les problèmes liés à la présence des personnes sans abri dans la gare ont diminué ces dernières années, grâce à l'implication conjointe de la Deutsche Bahn et du système municipal d'aide sociale. La réhabilitation de la gare, y compris au plan commercial, sa transformation en gare exclusivement régionale, la surveillance sévère exercée par la police ferroviaire, ont diminué l'impact de la présence de situations de marginalisation (elles ont toutefois aussi diminué la socialité du quartier). En tous cas, la forte présence, très organisée, des associations sociales (avec l'existence d'un réseau citoyen pour les personnes sans abri qui, à Berlin, compte près de 70 associations) fait que le système d'assistance sociale aux personnes en difficulté s'avère particulièrement efficace, d'un grand professionnalisme et aussi d'une grande qualité humaine, au point que les parties prenantes considèrent elles-mêmes que les problèmes sont réduits au minimum.

Luxembourg

Dans l'ensemble, les parties prenantes de la gare de la capitale du Grand-duché se montrent plutôt conciliantes vis-à-vis des personnes touchées par l'exclusion sociale qui gravitent dans la gare. Il y a bien-sûr des voix critiques, notamment celles des commerçants qui considèrent que la présence excessive de marginaux à certains endroits proches de la gare a des répercussions négatives sur le commerce. Ce sont surtout les personnes toxicodépendantes (dont bon nombre sont aussi personnes sans abri) et les prostituées qui suscitent les plus fortes réactions de rejet. Quant à la CFL, il y a eu une évolution ces derniers temps, et l'on est passé d'une politique de la compagnie ferroviaire tendant uniquement à s'attaquer avec sévérité à la question des personnes sans abri à une politique plus conciliante et plus ouverte à l'action sociale, allant jusqu'à décider de soutenir activement l'intervention des organisations sociales dans la gare et de mettre un agent des chemins de fer à la disposition de ces organisations.

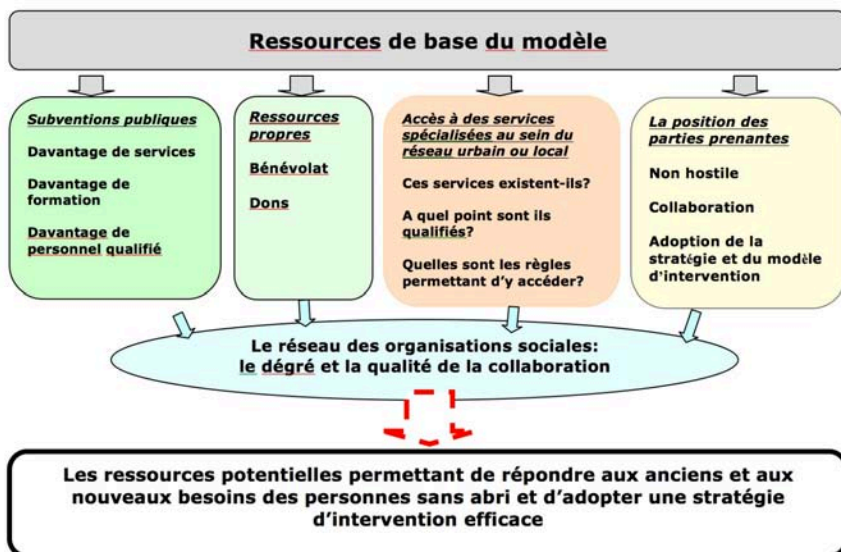
12 Synthèse et éléments de conclusion

Au terme du travail d'enquête, nous pouvons tenter d'organiser l'information et les évaluations obtenues autour de certains "points forts", à cheval entre, d'un côté, la synthèse des tendances les plus significatives en termes de changements des flux des personnes sans abri dans les gares et dans les modèles d'intervention, et d'un autre côté, l'indication des difficultés à résoudre et des politiques à mettre en œuvre pour renforcer l'offre par le système de réponses efficaces aux problèmes existant dans ce secteur.

Avant de nous attaquer à ces points de conclusion, il est toutefois nécessaire de revenir sur les modèles d'intervention en vue de lutter contre l'exclusion sociale dans les gares ferroviaires, et notamment les problèmes des personnes sans abri, tout en maintenant le difficile équilibre entre l'impératif d'assurer le décorum et la sécurité des divers espaces de la gare et l'exigence de solidarité.

Un schéma de lecture synthétique de ces modèles, tels qu'ils sont ressortis de l'enquête, est proposé au Graphique 1, ci-dessous.

Graphique 1 – Les modèles d'intervention sociale dans les gares ferroviaires : un schéma descriptif axé sur la question des ressources



La clé de lecture proposée est axée sur le problème des “ressources”. Quels sont les canaux de soutien au modèle qui permettent les interventions les plus larges, les plus efficaces et finalement les plus répandues ? À la base, il existe quatre canaux d’alimentation potentiels.

1. **les subventions publiques.** Là où elles sont importantes (par exemple à Berlin, et en partie à Paris et à Bruxelles), le réseau d’assistance sociale est plus articulé en termes de services et peut s’appuyer sur des personnels rémunérés plus qualifiés et mieux formés.
2. **Les ressources propres résultant de la présence prépondérante de bénévoles et de dons.** C’est le principal point fort du modèle de Rome, où interviennent un grand nombre d’associations de bénévoles qui sont toutefois peu structurées, avec une faible articulation en matière de services et des personnels (en grande partie bénévoles) peu professionnalisés. Dans ce cas, il est évident que les ressources du bénévolat et les dons suppléent la faiblesse de la contribution publique, ce qui a pour résultat que les services sont assurés mais que la qualité et la spécialisation de ceux-ci sont assez médiocres. Dans un “moyen terme” idéal, dont se rapproche le modèle de Berlin, il faudrait au contraire que le bénévolat et les dons servent non pas à remplacer les aides publiques mais jouent plutôt un rôle de ressource supplémentaire pour le système, permettant notamment d’articuler et de renforcer les motivations individuelles et associatives qui sont à la base des interventions dans ce domaine.
3. **L’accès à certains services spécialisés du réseau urbain ou local.** Cette option est décisive pour le fonctionnement efficace des interventions et surtout pour assurer une couverture complète des besoins de la personne prise en charge (services médicaux spécialisés, assistance psychologique, assistance juridique, centres d’orientation, réinsertion sociale et professionnelle, etc.). En effet, s’il n’est pas important en soi que l’organisation qui prend en charge la personne en difficulté puisse lui offrir tous les services dont elle a besoin, il est par contre fondamental que cette organisation soit reliée à un système local de protection sociale en mesure d’apporter une réponse efficace à ses divers problèmes. Ce mécanisme est fort bien structuré à Berlin, où toutefois l’accès aux services est, au

regard de la loi, de plus en plus difficile pour les “irréguliers” (clandestins...). À Rome, par contre, l'accès aux services est normalement assuré à tous, mais le réseau est nettement plus faible. À Bruxelles, et en partie à Paris, la politique de “prise en charge” des besoins de la personne en difficulté à travers les “renvois” d'une organisation à l'autre en fonction des besoins à satisfaire, semble très bien fonctionner, surtout en ce qui concerne l'aspect le plus social des besoins (emploi, logement, réinsertion sociale...);

- 4. L'adoption du modèle d'intervention par les parties prenantes.** Le système est d'autant plus fort et efficace qu'une stratégie de fond unique oriente les actions des différents acteurs (en premier lieu le réseau des organisations sociales et la société de chemins de fer) pour faire face au problème des exclus sociaux qui fréquentent les espaces de la gare et résoudre le problème des interférences avec les clients (passagers et clients des structures commerciales). C'est là le terrain d'élection pour trouver le juste équilibre, que nous évoquions ci-avant, entre l'impératif de sécurité et l'exigence de solidarité face à une présence toujours plus massive et invasive des couches de population pauvres et socialement exclues. Par contre, lorsque la perception du problème est décalée, la volonté manque de trouver des points d'accord ; des attitudes et prises de position ouvertement hostiles à la présence des personnes sans abri et des organisations se manifestent, les conditions d'intervention devenant dès lors plus difficiles pour tout le monde.

Ces quatre canaux de base d'alimentation des ressources du modèle sont aussi dans leur ensemble renforcés ou affaiblis par le niveau et la qualité de la collaboration entre organisations sociales. Cette capacité de coopérer est décisive tant du point de vue de l'efficacité des interventions – nous évoquions ci-avant la nécessité de suivre les personnes en difficulté tout le long d'un parcours articulé qui nécessite un soutien à plusieurs niveaux, lequel ne peut être assuré par une seule et même organisation – que du point de vue de l'efficacité du système dans son entier, en évitant, dans les limites du possible, le gaspillage des ressources résultant, par exemple, d'une superposition ou d'une désécialisation excessive des interventions.

Pour en revenir à présent aux conclusions de la recherche, celles-ci ont été organisées selon sept domaines thématiques, sous la forme de 14 points particuliers.

a. Le nombre de personnes sans abri chroniques évolue peu, mais il y a toujours de nouveaux arrivants : immigrés, réfugiés et “nouveaux pauvres.”

1. Les principaux éléments de la composition des personnes sans abri sont assez semblables dans les 5 réalités étudiées et peuvent être résumés ainsi :

- présence stable, nombre assez limité (quelques dizaines) de personnes sans abri classiques ou historiques (type « clochard ») ;
- présence stable, ou légère augmentation, de jeunes qui consomment des drogues ou qui vagabondent d’une gare à l’autre (souvent accompagnés de chiens) ;
- augmentation importante du nombre d’étrangers, surtout originaires des pays de l’Est (y compris Roms) et dans une moindre mesure d’Afrique, avec une proportion importante de demandeurs d’asile (surtout Iraquiens et Afghans), et d’immigrés en situation irrégulière ;
- augmentation assez sensible du nombre de citoyens résidents d’âge moyen, pour la plupart victimes de formes d’appauvrissement soudain (séparations familiales, perte d’emploi, endettement, expulsions...).

b. Les services essentiels qui font le plus défaut : les places d’hébergement, les soins psychiatriques, les parcours d’insertion sociale et les interventions de qualité pour les étrangers.

2. Les carences les plus soulignées dans les services offerts aux personnes sans abri (qu’elles soient chroniques ou occasionnelles) concernent :

- les centres d’hébergement nocturne ;
- la prise en charge des personnes ayant des problèmes d’ordre psychique ou psychiatrique ;
- les instruments et les parcours de réinsertion sociale et professionnelle ;

- les interventions de second niveau (et pas uniquement les interventions « bas de gamme ») destinées aux étrangers, parfois interdites par les politiques nationales en matière d'immigration et de sécurité.
- c. L'efficacité du travail des organisations sociales – comme le dépassement de la carence de certains services – dépend surtout du système local de protection sociale...
3. En général, la possibilité pour les organisations sociales de travailler efficacement et d'avoir une offre de services large et articulée dépend:
- de la qualité du système local de protection sociale ;
 - du fait de disposer ou non d'une part (stable) de financements publics ;
 - de la possibilité, qui en découle, d'employer du personnel professionnellement préparé et donc rémunéré : chose qui comme nous l'avons vu est plutôt rare à Rome, et qui semble aujourd'hui partiellement remise aussi en question dans les autres réalités du fait de la crise économique et des coupes budgétaires dans les systèmes de protection sociale.
- d. ...mais dépend aussi des choix des organisations sociales elles-mêmes, comme par exemple le travail individualisé sur le long terme
4. Pour les personnes sans abri chroniques, et celles qui risquent de le devenir – parce qu'elles ont des problèmes d'alcoolisme, et/ou souffrent de troubles psychologiques, ainsi qu'à cause d'une trop longue période passée dans la rue – les organisations sociales remarquent que l'approche "au cas par cas" (c'est-à-dire une prise en charge individualisée sur un long terme) est essentielle, bien qu'elle soit rarement réalisée, que cela soit à cause du manque de ressources financières ou parfois à cause du manque de volonté des organisations elles-mêmes à la poursuivre effectivement.
5. Liée en quelque sorte à l'approche "au cas par cas", la définition des instruments et des parcours d'intégration sociale progressive est elle

aussi un peu partout insuffisante ; or l'insertion sociale dépend certes du système urbain de protection sociale et de financements ad hoc, mais aussi de la qualité du travail des organisations sociales, c'est-à-dire de :

- structures de jour qui permettent les relations humaines et la socialisation ;
- structures d'hébergement d'une durée pas trop courte et qui respectent la vie privée ;
- et, surtout, des possibilités d'effectuer des stages professionnels.

e. ...de même qu'elle dépend de leur capacité à faire partie d'un même système d'ensemble de services existant dans la ville, de la capacité à travailler de façon coopérative, à mettre en œuvre des services en quelque sorte spécialisés et à faire davantage de formation

6. Ce qui paraît donc important, pour faire face aux besoins des personnes sans abri, c'est un travail en réseau, de la part de chaque organisation sociale, avec tous les services sociaux et de santé existant dans la ville : ce travail est bien sûr favorisé (ou non) par le type de système local de protection sociale existant dans chaque ville, mais il devrait dans tous les cas être le plus développé possible afin d'élargir la gamme des possibilités de réponse aux besoins.

7. La coopération entre les organisations sociales s'avère excellente à Berlin et à Bruxelles, d'un bon niveau mais très conflictuelle à Paris, et peu développée à Rome (du fait de la prédominance d'organisations purement bénévoles) ; là où elle existe, elle s'avère également efficace pour permettre d'effectuer des prises en charge des personnes sans abri de façon complémentaire et de plus longue durée.

8. Une certaine "spécialisation" des organisations sociales dans certains services paraît opportune en vue d'élargir la gamme de services et de répondre aux divers besoins des personnes sans abri (de l'assistance psychologique à l'assistance juridique, des stages professionnels à l'utilisation temporaire d'appartements pour la réinsertion dans l'habitat, etc.).

9. Il y a une demande unanime de davantage de formation pour les bénévoles et pour les intervenants (ce serait mieux si elle était aussi réalisée en coopération entre les diverses organisations sociales), ainsi que pour les personnels ferroviaires, surtout ceux en charge de la sécurité dans les gares.
- f. En outre, il ne faut pas négliger d'accorder une certaine attention à l'engagement politique et à la promotion du bénévolat
10. La nécessité d'une certaine dimension politique dans le travail des organisations sociales, en tant que capacité de représenter les besoins des personnes en difficulté et de faire des propositions en faisant pression sur les institutions : ce genre d'approche "politique" est présente à divers degrés dans les différentes réalités, mais elle semble aujourd'hui trop faible; cela est probablement lié à la capacité des associations à disposer de fonds propres et par conséquent d'une certaine autonomie de jugement et de choix.
11. Le bénévolat (non rémunéré) est présent un peu partout, mais là où il est prépondérant (Rome) il semble peu efficace, alors que le fait qu'il tende à disparaître dans certains cas (Bruxelles) semble problématique. La situation la plus satisfaisante semble être l'association, à parts égales, du travail salarié et du travail bénévole, ne serait-ce que pour conserver une dimension critique et une dimension d'engagement politique.
- g. Les entreprises ferroviaires font beaucoup (même si ce n'est pas partout de la même façon), mais des doutes persistent sur leurs véritables intentions, et les parties prenantes paraissent encore, en général, peu convaincues de la validité de l'engagement solidaire dans les gares. Il faut donc une plus forte implication de toutes les parties prenantes dans les interventions et plus de clarté quant aux intentions des entreprises ferroviaires.
12. La perception que les organisations sociales ont des entreprises ferroviaires est problématique : des critiques de "duplicité" et d'ambiguïté sont adressées surtout aux entreprises belge et française. Les associations considèrent que l'intérêt à préserver le décorum des gares prime résolument sur les interventions sociales en faveur des personnes sans abri.

13. Il s'avère que là où les Chemins de fer ont fait place et ont soutenu les organisations sociales pour la prise en charge des personnes sans abri le degré de tolérance des voyageurs et, plus généralement, de tous les usagers des gares (c'est-à-dire également des commerçants et des clients des services commerciaux) a augmenté. C'est ce qui semble s'être produit à Rome et à Paris, ainsi qu'à Berlin ; moins à Bruxelles.

14. Dans tous les cas, pour mieux faire face à la défiance qui persiste à l'encontre des personnes sans abri et des organisations sociales qui s'en occupent, une plus grande implication des parties prenantes dans les formes de coordination des interventions sociales dans les gares semble opportune : les organisations sociales et les responsables des gares devraient dès lors également impliquer les sociétés de surveillance (vigiles), les polices ferroviaires et les commerçants.