



Le Plan d'Urgence Hivernale

*L'échec du pilotage automatique de la prise
en charge des sans-abri*

Agathe SCHVARTZ

Décembre 2007

Ce rapport a bénéficié de l'efficacité des membres du comité de pilotage, qu'ils en soient remerciés :

Ilana Polac, Pôle Protection des Populations, Secrétariat général de la Zone de défense de Paris ; Karine Laaidi, chargée de projet Climat et Santé, InVS ; David Dupuy, DRASS Ile-de-France ; Véréne Wagner, biostatisticienne, InVS ; Laurence Mandereau-Bruno, statisticienne-épidémiologiste, Cire Ile-de-France ; Pierre Muller, directeur de recherche au CNRS, Professeur à Sciences Po ; Anne Laporte, épidémiologiste et directrice de l'Observatoire du Samusocial de Paris ; Erwan Le Méner, sociologue et coordinateur d'études à l'Observatoire du Samusocial de Paris ; Sylvain Mougel, statisticien à l'Observatoire du Samusocial de Paris.

Ce rapport doit aussi énormément aux personnes qui ont accepté d'être entretenues. Merci à elles.

Sommaire

Introduction	10
I. La prise en charge « en urgence » des sans-abri	10
A - Une cible mouvante : du « clochard traditionnel » au « travailleur pauvre »	10
1) Une population hétérogène et mobile	11
2) Une évaluation difficile pour les acteurs publics	11
B - Une implication croissante des pouvoirs publics	12
1) Une responsabilité étatique	12
2) L'inscription sur l'agenda gouvernemental dans les années 1980	12
3) L'institutionnalisation : crédits et places d'hébergement d'urgence en augmentation continue	13
II. Un pilotage automatique de la prise en charge des sans-abri	14
A - Le PUH, un mécanisme de gouvernement automatique	14
B - L'échec du pilotage automatique	15
III. Méthodologie mise en œuvre et problèmes rencontrés lors du travail empirique	16
A - Une méthodologie qualitative	17
1) Les entretiens	17
2) Les sources écrites	18
3) Les observations complémentaires	19
B - Le double statut de l'enquêtrice	19

Chapitre 1. Le choix ambigu d'un mécanisme automatique : techniciser le social et dépolitiser la prise de décision

I. La « politique du thermomètre », une constante dans la prise en charge en urgence des sans-abri	23
A - L'attention au problème des sans-abri oscille entre hospitalité l'hiver et hostilité l'été	23
B - Une réponse saisonnière des pouvoirs publics : les plans hivernaux depuis 1984	24
II. Une technicisation du social à l'image de l'urgence médicale et des plans de sécurité sanitaire et de sécurité civile	26
A- La professionnalisation du secteur de l'« urgence sociale » sur le moyen terme, première étape du transfert ?	27
1) La notion d'« urgence sociale »	27
2) Des réponses publiques et professionnalisées à la question SDF	27
B- Les passeurs	28
1) L'action de médecins formés à la médecine d'urgence et humanitaire	28
2) La réaction des planificateurs administratifs à la crise sanitaire de la canicule et l'entrée de la Zone de Défense dans la gestion des Plans hiver à Paris	30
III. Une volonté de minimiser la décision politique dans la prise en charge des sans-abri l'hiver	33
A - Les décideurs publics ne veulent pas recevoir de blâme pour leurs actions ou inactions à l'égard des sans-abri	33
B - Neutraliser l'expertise des associations	36
1) Un tiers-secteur indispensable mais difficile à contrôler	36
2) La création du Samusocial de Paris, une dépolitisation institutionnelle ?	37
C - Le processus de sélection et d'objectivation des indicateurs	39

Chapitre 2. Emergence médiatique du problème, émergence non automatique de la prise de décision _____ 44

I. Des « déclenchements - spectacle » institutionnalisés mais non automatiques __ 45

- A - Une stabilisation fragile de l'action publique _____ 45
 - 1) « Un plan sur les rails » _____ 46
 - 2) Une pratique informelle consensuelle : un usage souple des indicateurs officiels, un faisceau de critères décisionnels _____ 47
- B - Un transfert inapproprié : les résistances des acteurs _____ 49
 - 1) La résistance du « facteur humain » _____ 50
 - 2) Les tensions entre la DASS de Paris et la Zone de Défense _____ 51
- C - Un transfert incomplet : des indicateurs non silencieux _____ 54
 - 1) L'affichage politique du PUH _____ 55
 - 2) La médiatisation du « Grand Froid » _____ 56
 - 3) Les ajustements des acteurs politiques aux déclenchements du niveau 2 _____ 56

II. Les conséquences d'une contradiction interne entre fonction symbolique et mécanisme automatique _____ 57

- A - Déplacement symbolique de la décision politique « tragique » à la sphère technique _____ 58
 - 1) Une situation de « choix tragique » : l'allocation d'un nombre insuffisant de places d'hébergement _____ 58
 - 2) Deux modalités du « choix tragique » : durée d'hébergement et public prioritaire _____ 60
- B - Aliénation de la force critique des associations « partenaires » _____ 63
 - 1) Le partenariat affaiblit la force critique des associations « gestionnaires » _____ 64
 - 2) Une politisation externe _____ 65
- C. Complémentarité avec d'autres dispositifs de lutte contre l'exclusion _____ 67
 - 1) Séparation de l'urgence et de l'insertion _____ 67
 - 2) L'« effet RMI » et le « Grand Froid » _____ 67

Chapitre 3. Les effets du mouvement des Enfants de Don Quichotte sur le Plan d'Urgence Hivernale _____ 70

I. Une mobilisation collective de plus en faveur des sans-abri ? _____ 71

- A - Action collective et exclusion sociale : qui participe ? _____ 71
- B - Des antécédents en France : les caractéristiques des mobilisations pour le logement _____ 72
 - 1) La « scandalisation » du problème public _____ 73
 - 2) Une médiatisation et une opinion publique favorable _____ 73
 - 3) Une interpellation politique _____ 74
 - 4) L'obtention de « réponses politiques » _____ 74

II. L'effet cognitif : une requalification du problème public _____ 74

- A - Tensions latentes au sein du cadrage humanitaire de la prise en charge des sans-abri _____ 76
 - 1) Critiques de la conception humanitaire dominante _____ 76
 - 2) Sauver l'action humanitaire d'urgence en lui rendant sa force d'interpellation _____ 77
- B - Cadrages sur le Canal Saint-Martin : basculement vers une prise en charge en termes de droit _____ 78
 - 1) Mobiliser tous les citoyens : « venez vivre la vie d'un sans-abri » _____ 79
 - 2) Rassembler les professionnels pour construire des revendications légitimes _____ 81
 - 3) Jeter le blâme sur le gouvernement _____ 83
 - 4) Déplacement du cadrage avec la confrontation du registre militant au travail social _____ 84

III. L'effet institutionnel : un changement d'instrument d'action publique _____ 86

- A - « L'implosion en vol » du PUH _____ 87
 - 1) Le maintien du niveau 2 durant l'hiver 2006-2007 _____ 87
 - 2) Le principe de non remise à la rue : le choix tragique résolu ? _____ 88
- B - La juridicisation de la prise en charge des sans-abri _____ 89
 - 1) Circulaire versus Loi _____ 90
 - 2) De nouveaux rapports de force dans la prise en charge en urgence des sans-abri ? _____ 91

Conclusion	94
Liste des sigles	96
Annexes	98
Sources	110
Bibliographie	116

Introduction

Historiquement, les vagabonds et les indigents « valides » inquiètent car ils sont, selon Robert Castel, doublement exclus de la protection : ils n'appartiennent pas au monde du travail bien qu'ils soient valides, et ne bénéficient pas de la « solidarité rapprochée » puisqu'ils sont étrangers à la « communauté » (Castel, 1995). Si la réponse apportée par les Etats-Nations européens oscille depuis toujours entre répression et assistance (Geremek, 1987), elle s'est néanmoins déplacée progressivement d'un niveau local à un équilibre national, et d'un système charitable à une implication des pouvoirs publics.

En France, la prise en charge des sans-abri reste difficile à délimiter : des acteurs de nature variée (associations, institutions publiques et privées) et à des niveaux territoriaux divers participent à l'élaboration de mesures spécifiquement destinées à la population sans-abri, comme de programmes plus généraux touchant indirectement cette population – dans le cadre par exemple, des politiques de l'aide et de l'action sociale, de l'emploi, du logement, ou de la sécurité. Le Plan d'Urgence Hivernale (PUH) s'inscrit dans la première de ces interventions. Il est un programme étatique destiné à héberger provisoirement les personnes fragilisées pendant l'hiver, c'est-à-dire principalement les personnes sans domicile. Notre étude se situe donc en amont de la prise en charge des sans-abri, au niveau de l'« urgence » plutôt que de l'« insertion », ou encore au début de la « longue chaîne de l'hébergement au logement ».

Le PUH et son vis-à-vis estival, le Plan canicule, invitent les analystes des politiques publiques à ne pas restreindre leur attention au strict cycle électoral, mais à s'intéresser aussi au rythme du mercure dans le thermomètre. A chaque saison son programme d'action publique. Le froid et les chaleurs extrêmes, la pluie et le beau temps auraient-ils remplacé le volontarisme politique ?

Pour introduire l'histoire du PUH, nous commencerons par situer cette politique publique par rapport aux préjugés véhiculés à son sujet : qui sont les bénéficiaires et comment nous les connaissons ? Comment s'est progressivement défini le pilotage étatique et quelles sont ses limites ? Puis, nous construirons notre interrogation sur l'originalité du PUH dans la gestion des personnes sans domicile : l'introduction d'un pilotage automatique. Enfin, nous décrirons le dispositif méthodologique déployé au cours de cette enquête.

I. La prise en charge « en urgence » des sans-abri

Les représentations de l'opinion publique sont particulièrement fortes en ce qui concerne les personnes à la rue. La vigilance épistémologique s'impose donc. L'étude des statistiques et du budget permet de s'y soumettre.

A - Une cible mouvante : du « clochard traditionnel » au « travailleur pauvre »

1) Une population hétérogène et mobile

Contrairement à l'image véhiculée du « clochard traditionnel », la population à la rue est diversifiée et regroupe aussi bien des travailleurs pauvres – 29 % des personnes sans domicile sont des actifs occupés (De la Rochère, 2003) –, des étrangers en situation irrégulière, des jeunes en errance ou encore des familles.

De qui parle-t-on sous le terme de « sans domicile fixe », « sans-abri », « sans-logis », « grands exclus », ou « gens de rien » ? D'une population hétérogène aux contours extrêmement variés, faiblement définis juridiquement et difficilement quantifiables (Brousse, 2005). Selon l'INSEE, « une personne est dite sans domicile usager des services d'aide un jour donné si la nuit précédente, elle a eu recours à un service d'hébergement ou a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune, ...) ». Dans cette étude, nous reprenons la convention proposée par Julien Damon pour cerner la « catégorie SDF », car elle nous semble tenir compte du continuum des situations de mal-logés, avec ou sans mobilité : « sous le vocable SDF peuvent être comprises : les personnes totalement dépourvues de logement et ne disposant pas d'un abri pour la nuit ; les personnes qui se trouvent dans des centres d'hébergement pour sans-abri ou, plus largement, qui fréquentent des services proposés aux SDF ; les personnes qui ne disposent pas d'un logement stable et qui vont d'une adresse à l'autre ; les personnes qui se déclarent SDF dans la rue, dans les autres espaces publics (métro, squares, ...) ou aux guichets de l'assistance ; les personnes qui peuvent être spontanément repérées dans la rue comme SDF » (Damon, 2002a : 2-3).

L'INSEE dénombrait 86 500 personnes sans domicile en France en 2001, auxquelles s'ajoutent les personnes qui n'utilisent pas les services d'aides et qui sont estimées à 10 % ou 15 % de la population sans-abri selon une enquête de l'INED (Marpsat et *al.*, 2002).

L'abondante littérature sur les sans-abri insiste sur le fait que, plus encore que pour d'autres domaines, les termes utilisés pour aborder le phénomène reflète sa perception et les problématiques qui y sont rattachées (pauvreté, logement, sécurité, santé publique, immigration, ...). C'est sous le terme de « sans-abri » que nous nommerons les bénéficiaires du PUH, en raison de l'objectif humanitaire de mise à l'abri de ce programme.

2) Une évaluation difficile pour les acteurs publics

La prise en charge des personnes sans-abri souffre du déficit de connaissance sur cette population et de l'insuffisante évaluation des mesures mises en œuvre, comme le souligne le récent rapport de la Cour des Comptes¹. En effet, les personnes sans abri sont « exclus » des recensements et des enquêtes générales, en raison de l'inadaptation des instruments classiques de l'observation statistique pour mesurer une population mouvante et en partie invisible². L'INED mène la première enquête française sur les sans-abri en 1995, en s'inspirant des enquêtes statistiques américaines des années 1980³. Mais cette enquête reste cantonnée à Paris, et il faut attendre 2001 pour qu'apparaisse une enquête de l'INSEE « auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement et les distributions de repas chauds »⁴. Plus généralement, la fin des années 1990 se caractérise en Europe par la multiplication des études, statistiques ou non, sur cette population.

¹ Cour des Comptes (2007), *Rapport public thématique sur les personnes sans domicile*, mars 2007.

² Les enquêtes statistiques sont fondées sur la domiciliation des personnes.

³ Pour une analyse des données de cette enquête, voir Marpsat et Firdion, 2000.

⁴ Pour une analyse des données de l'enquête INSEE, voir *Economie et statistique*, 391-392, Numéro spécial « sans-domicile », présentation des résultats de l'enquête SD2001, INSEE, 2006.

Ces recherches répondent en partie à une demande des pouvoirs publics qui souhaitent définir de meilleurs outils de pilotage des sans-abri. Le PUH qui naît en 2003 s'inscrit dans cette perspective.

B - Une implication croissante des pouvoirs publics

1) Une responsabilité étatique

L'Etat, garant de la cohésion sociale, détient la responsabilité de la prise en charge des personnes sans domicile. Cette responsabilité étatique n'a jamais été remise en cause par les lois de décentralisation successives, en particulier parce que les collectivités territoriales expriment de fortes réticences à s'occuper de personnes qui par définition n'ont pas d'attache avec leur territoire. L'Etat s'est donc progressivement imposé comme le pilote de la prise en charge de l'urgence sociale et n'est guère contesté dans ce rôle (Damon, 2002a). Mais, contrairement à ce qui existe parfois à l'étranger, l'Etat ne s'est pas positionné comme opérateur et intervient essentiellement par délégation de service public ou par financement.

2) L'inscription sur l'agenda gouvernemental dans les années 1980

Au cours des siècles précédents, la question des vagabonds et des indigents s'est progressivement constituée en problème social (Geremek, 1987 ; Castel, 1995), pour devenir un problème public dans les années 1950 en France, notamment après l'appel de l'abbé Pierre (fondateur de la communauté d'Emmaüs) lors de l'hiver 1954. Elle doit véritablement attendre les années 1980 pour être définitivement inscrite sur l'agenda gouvernemental.

Les années 1980 voient la mise en scène politique et médiatique de la « nouvelle pauvreté », qui s'illustre pour les sans-abri par un lobbying associatif sans précédent, caractérisé par l'engagement de personnes comme l'abbé Pierre, le Père Wresinski (fondateur de l'association Aide à toute détresse – Quart-monde) ou Coluche (fondateur des « Restos du cœur »). Au cours du XX^{ème} siècle, le paysage des œuvres a évolué : d'œuvres éclatées et disséminées dans l'espace, il se caractérise par de grands organismes caritatifs souvent déconcentrés. André Gueslin ajoute que progressivement « les organisations se sont mutées en véritables lobbies », particulièrement actifs lors de l'adoption de la loi contre l'exclusion en 1998, ou de celle de la CMU (Couverture Maladie Universelle) en 2000 (Gueslin, 2004 : 242). L'« insertion sociale » est la solution proposée pour lutter contre la « dualisation de la société entre ceux qui ont acquis des droits complets à une protection sociale généreuse, et ceux qui, trop éloignés du marché du travail, doivent se contenter de minima sociaux et de programmes d'aide sociale » (Palier, 2006). Cette approche globale se traduit paradoxalement par des mesures de plus en plus spécifiques. Les plans « pauvreté précarité » qui naissent durant l'hiver 1984-1985 s'autonomiseront progressivement en dispositifs d'urgence, alors que parallèlement la thématique de l'exclusion l'emporte sur la coercition (Damon, 2002a). Depuis, la légitimité de l'intervention publique dans ce domaine fait l'objet d'un consensus politique, et celui-ci n'a plus été jamais remis en question.

3) L'institutionnalisation : crédits et places d'hébergement d'urgence en augmentation continue

Les crédits destinés à l'hébergement d'urgence et plus généralement à l'ensemble du dispositif de prise en charge en urgence des sans-abri n'ont cessé de progresser depuis le début des années 1980, sans que les changements politiques n'aient d'influence sur la tendance (Damon, 2001 ; Damon 2002a) (annexe 3). Les crédits en faveur des personnes sans domicile ont augmenté de 26 % en 6 ans, passant de 609 millions d'euros en 2000 à 768 millions d'euros en 2006⁵. Le dispositif d'urgence sociale correspond à 151 millions d'euros (contre 473 millions d'euros pour les CHRS) en 2006. Le coût moyen en 2005 d'une place en CHU s'établissait à 23 euros en moyenne, et à 16,5 euros pour une nuitée d'hôtel – avec de fortes variations entre départements⁶.

Tableau n°1 : Les dispositifs de prise en charge et d'hébergement des sans-abri

	Dispositif	Mission/Prestation	Financements
Premier accueil et hébergement d'urgence	115 : numéro téléphonique d'accueil et d'aide aux personnes sans abri	Accueil, écoute, information. Centralisation de l'information sur les capacités d'hébergement disponibles	Subvention (le plus fréquemment) ou dotation globale de financement (structures habilitées à l'aide sociale à l'hébergement)
	Services d'accueil et orientation	Accueil inconditionnel, parfois guichet unique départemental	
	Equipes mobiles	Aller vers les personnes les plus désocialisées ; « Samusocial »	
	Accueils de jour	Espace en libre accès, accueil inconditionnel	
	Hébergement d'urgence	Répondre à une nécessité de mise à l'abri immédiate	
Hébergement d'insertion	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	Stabilisation, orientation, accès à la vie autonome (vie sociale, emploi, hébergement)	Dotation globale de financement (structures habilitées à l'aide sociale à l'hébergement)

Source : Cour des comptes d'après le Référentiel national 2004.

La gestion financière de la prise en charge en urgence des sans-abri est chaotique et épineuse⁷. L'exécution budgétaire des crédits d'urgence se caractérise par la sous-dotation systématique de la loi de finances initiale (écart avec le montant des crédits finalement ouverts de 5 % entre 2001 et 2001, et de 12 % entre 2003 et 2005). Les dotations en cours d'années (décrets d'avance, transferts et fongibilité entre actions) sont systématiques. Finalement, les évaluateurs successifs du secteur dénoncent un pilotage de l'action publique au coup par coup, fondé sur l'augmentation des places d'hébergement – atteignant le nombre de 88 000 pour l'année 2005⁸ – et essentiellement tourné vers la gestion du plan hivernal⁹, objet de l'implication prioritaire des

⁵ Cour des Comptes (2007), *op. cit.*, pp. 44-51.

⁶ Sanson G., d'Autume C. Fourcade M. (2006), « Mission d'audit de modernisation. Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence », avril 2006, IGA-IGAS.

⁷ Ibid., pp. 13-19.

⁸ Ibid.

⁹ Le coût du PUH est estimé à 40 millions d'euros, mais ce chiffre est très approximatif ; il a été fourni de tête par un membre du cabinet ministériel. Mais aucune évaluation officielle n'a été faite.

DDASS et des DRASS. Le financement de places d'hôtel comme variables d'ajustement est particulièrement critiqué¹⁰ : ces places ont été multipliées par 20 entre 2000 et 2005, atteignant alors le nombre de 20 000, pour un coût de 120 millions d'euros.

Cette rapide présentation de l'évolution budgétaire illustre l'implication croissante de l'Etat dans la prise en charge des sans-abri : si l'Etat n'est pas le seul financeur¹¹, les ressources étatiques sont indéniablement les plus importantes. Confronté à un pilotage difficile, l'Etat répond en actionnant le levier des places d'hébergement d'urgence.

II. Un pilotage automatique de la prise en charge des sans-abri

A - Le PUH, un mécanisme de gouvernement automatique

Le PUH est un dispositif national créé en novembre 2003 par Dominique Versini, secrétaire d'Etat chargée de la Lutte contre la précarité et l'exclusion auprès du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité. Depuis, il est impulsé tous les ans par la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité auprès du Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Son objectif est de réduire les risques de mortalité liés au froid pour les personnes les plus défavorisées. Il comporte trois niveaux d'activation. Le premier niveau, « mobilisation hivernale », « prévoit la mobilisation de capacités d'accueil et d'hébergements supplémentaires ouvertes en permanence durant cette période »¹², et est mis en place automatiquement du 1^{er} novembre au 31 mars. Les niveaux 2, « grand froid », et 3, « froid extrême », sont déclenchés par le Préfet de police de Paris (ou par le préfet pour les autres départements) selon des indicateurs de température décrits par circulaire ministérielle, à savoir : « des températures négatives le jour et comprises entre -5°C et -10°C la nuit » pour le niveau 2 et des « températures négatives le jour et inférieures à -10°C la nuit » pour le niveau 3, ainsi que la force du vent et la température ressentie. Le passage au niveau supérieur entraîne le déploiement d'une mobilisation plus importante, en termes financiers, et donc en termes d'actions sur le terrain : augmentation des places d'hébergement d'urgence et, éventuellement, mise à disposition de nouveaux lieux d'hébergement, renforcement des maraudes et des équipes du « 115 », c'est-à-dire que la mobilisation correspond à un renforcement de la présence des institutions auprès des sans-abri.

Depuis l'hiver 2003-2004, le PUH a régulièrement été mis en œuvre. L'originalité du PUH, parmi les campagnes hivernales de lutte contre l'exclusion depuis 1983, tient au fait qu'il introduit explicitement un mécanisme automatique : les températures agissent comme des signaux du nombre de places d'hébergement qui doivent être rendues disponibles. La tendance actuelle de l'action publique à la généralisation des mécanismes de pilotage automatique, semble donc s'être étendue à la prise en charge des sans-abri.

¹⁰ Cour des Comptes (2007) ; Sanson, d'Autume, Fourcade (2006) ; Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France (2006).

¹¹ Les collectivités territoriales et des acteurs privés peuvent aussi participer, voir Cour des comptes (2007), annexe 4, pp. 150-152.

¹² Extrait de l'arrêté préfectoral du 09/11/05 sur les conditions du PUH 2005-2006.

La littérature de science politique a mis en évidence certains enjeux de cette technicisation de l'action publique. Ainsi, l'analyse de R. Kent Weaver¹³ sur le « gouvernement automatique » s'intéresse aux processus de revalorisation, lors des débats budgétaires annuels du gouvernement fédéral américain, de certaines allocations indexées sur l'inflation. L'automatisme de la revalorisation dépolitise la prise de décision : le politique n'y a pas prise. Pour comprendre cet abandon de pouvoirs discrétionnaires par les hommes politiques et hauts fonctionnaires décideurs, R. Kent Weaver s'interroge sur leur motivation tout autant que sur les effets de cette apparente dépolitisation, et constate que les instruments les moins visibles sont producteurs de changement. Sa thèse principale repose sur l'importance de prendre en considération les variables politiques et institutionnelles, dans une perspective qui ne soit pas uniquement économique et technocratique. Si la multiplication de ces « gâchettes », indicateurs déclencheurs d'action, s'inscrit dans une tendance à la technicisation de l'action publique, en dépolitisant les processus d'élaboration des politiques publiques et en contournant les coûts des controverses idéologiques, elle est aussi un moyen politique de se protéger du blâme et de contraindre les futurs décideurs dans leurs choix politiques.

B - L'échec du pilotage automatique

Le pilotage automatique de la prise en charge des sans-abri ne s'est pourtant pas concrétisé. Il est en effet fortement contredit par deux faits.

D'une part, la mise en œuvre du PUH s'accompagne d'un constat paradoxal concernant les déclenchements du niveau 2 ces quatre derniers hivers : ils ne reposent pas sur le seuil de température préalablement défini et explicité dans la circulaire ministérielle. D'un point de vue purement météorologique, les températures absolues mesurées au cours de ces hivers ne justifient pas de tels déclenchements (annexe 1 ; Mougel, 2007). Pourquoi définir des indicateurs de veille et des seuils de mobilisation si en fin de compte ils ne structurent pas l'action déployée ?

D'autre part, la puissante interpellation politique des enfants de Don Quichotte au cours de l'hiver 2006-2007 remet fortement en cause les objectifs initiaux du PUH, et l'hypothèse de marginalisation du politique qu'il invite à formuler.

Pourquoi, alors que le choix de différents niveaux de mobilisation invitait à prévoir un pilotage automatique et silencieux du PUH, sa mise en œuvre réfracte, comme nous allons le voir, une action gouvernementale fortement publicisée et politisée, au travers de « déclenchements - spectacle » réguliers et d'une mobilisation collective ? On peut s'interroger sur le sens, et sur les conséquences en termes de légitimité, de l'adoption en 2003 d'un mécanisme de pilotage automatique du plan hiver, explicitement fondé sur des indicateurs climatiques. Est-il légitime d'importer les outils des plans de sécurité sanitaire et civile à l'aide sociale ? Les actions de l'Etat pour lutter contre l'exclusion en ressortent-elles plus crédibles ?

Nous soutenons la thèse que l'introduction, à la prise en charge des sans-abri, d'un instrument de gouvernement par l'automatisme n'a pas engendré les changements incrémentaux et silencieux prédits par la théorie (Weaver, 1986, 1988, 1989 ; Bezès, 2004), et espérés avec la rationalisation de la prise en charge des personnes sans abri, car les rapports de force qui se sont construits dans ses usages sont entrés en contradiction avec la logique initiale du plan. La dynamique d'institutionnalisation du PUH est largement orientée par la stratégie de communication et de

¹³ R. Kent Weaver (1988), *Automatic Government. The Politics of Indexation*, Washington D.C., Brookings Institution Press ; (1989), « Setting and Firing Policy Triggers », *Journal of Public Policy*, 9 (3), pp. 307-336. R. Kent Weaver (1989), « Setting and Firing Policy Triggers », *Journal of Public Policy*, 9 (3), pp. 307-336.

légitimation politique du ministère chargé de la lutte contre l'exclusion – qui dépasse la manifestation d'autorité qui accompagne toute prétendue innovation instrumentale. Dès lors, la dynamique propre à ce type d'instrument, c'est-à-dire des changements progressifs et discrets, indépendants du champ politique, n'a pu se mettre en place. La contradiction dans la mise en œuvre entre la logique d'un mécanisme automatique et la publicisation de l'instrument rend possible la mobilisation des Enfants de Don Quichotte et introduit une nouvelle politisation de l'enjeu. Les conditions de mises en œuvre du PUH ont favorisé une nouvelle politisation caractérisée par l'émergence d'une mobilisation collective, et un changement de politique publique.

Nous affirmons ainsi que (1) les arrangements institutionnels historiques ont favorisé le transfert d'un mécanisme automatique associé à des indicateurs climatiques, introduisant les outils des plans de sécurité sanitaire et civile au domaine de l'action sociale, par la convergence de deux aspects : un souci de rationaliser la prise en charge des sans-abri, et une volonté de minimiser la décision politique dans ce domaine ; (2) la publicisation de l'instrument contrarie le fonctionnement automatique et produit un instrument hybride et des effets inattendus contraires à la logique de la technicisation : les contradictions de la mise en œuvre et la dérive technique rendent possible l'émergence d'une mobilisation collective des sans-abri ; (3) l'opération des Enfants de Don Quichotte remet fortement en cause la technicisation de la prise en charge des sans-abri, et donc la légitimité du PUH, en institutionnalisant ce que les créateurs du PUH avaient tenté d'éviter : la problématisation de la question comme un problème appelant une solution d'ordre politique, et la juridicisation de la responsabilité étatique.

Pour des raisons pratiques, le champ de l'étude se réduit au PUH tel qu'il est mis en œuvre à Paris ; c'est à Paris que la question de la prise en charge des sans-abri est la plus importante en termes d'ampleur et d'organisation. Une personne sans-abri sur trois, et 31 % des usagers des services d'aide, vivent dans l'agglomération parisienne¹⁴. Quant à la période étudiée, elle commence avec la création du PUH en 2003 et finit avec la loi du 5 mars 2007 sur le Droit au Logement Opposable. Dans une perspective de contextualisation historique, nous avons néanmoins mobilisé des données extérieures à notre démarche empirique.

III. Méthodologie mise en œuvre et problèmes rencontrés lors du travail empirique

La méthodologie qualitative est la mieux à même de fournir une compréhension des processus, et dans notre cas, de saisir les mécanismes et les acteurs impliqués dans les processus de transfert, de mise en œuvre et de mobilisation collective que nous choisissons d'étudier. Le choix de l'enquête par entretiens s'est alors imposé de lui-même, moins par « impensé méthodologique » (Bongrand, Laborier, 2005) que par souci de recueillir le sens que les acteurs donnaient aux déclenchements anticipés du niveau 2, et plus généralement au PUH.

L'insertion sur le terrain d'enquête par l'intermédiaire d'une méthodologie qualitative offre la possibilité de « chausser plusieurs paires de lunettes, et de rectifier les unes par rapport aux autres les différentes perspectives qu'elles [nous] ouvrent – sans prétendre les annuler en les rapportant à des faits objectifs, ni les relativiser comme visions subjectives qui s'équivalent » (Cefaï, 1996).

¹⁴ Cour des Comptes (2007), *op.cit.*, p. 20.

A - Une méthodologie qualitative

Notre démarche empirique se fonde sur la conduite de 36 entretiens, sur l'analyse de documents divers et sur des observations complémentaires.

1) Les entretiens

Nous avons rencontré une cinquantaine de personnes et conduit 36 entretiens formels – dont un téléphonique – dans la période de décembre 2006 à juillet 2007¹⁵. Les entretiens ont donc été réalisés sur une période de sept mois, qui rend possible les allers-retours entre le terrain et les ressources théoriques, selon un procédé cher à la « *grounded theory* » (Strauss et Glaser, 1967). Néanmoins, comme notre objet de recherche n'était pas stabilisé au moment de l'enquête, nous avons dû prendre des précautions. D'abord, il a fallu, lors de la confrontation des discours des acteurs, tenir compte du moment de l'énonciation, en particulier pour comparer les réactions associatives à l'opération des Enfants de Don Quichotte, qui ont évolué entre le début de la mobilisation le 16 décembre 2006 et la levée du campement du Canal Saint-Martin le 6 avril 2007. Nous avons jugé nécessaire de rencontrer certains acteurs à plusieurs reprises pour saisir ces évolutions.

Nous avons employé la méthode « boule de neige » pour constituer notre échantillon : les personnes rencontrées nous recommandaient auprès d'autres personnes du réseau ou plus généralement nous orientaient vers celles qu'elles considéraient essentielles pour notre étude. Notre objectif était dans un premier temps de multiplier les entretiens, et une fois les acteurs-clés identifiés, de les cibler afin de ne pas déséquilibrer notre point de vue. Sept groupes d'acteurs, concernés par le PUH, ont été identifiés, mais bien évidemment certaines personnes interrogées appartiennent à plusieurs de ces groupes.

Premièrement, le groupe des personnes ayant participé à la conception du PUH, ou qui étaient présentes au moment de sa création en 2003. Nous n'avons cependant pas pu rencontrer Dominique Versini, la principale conceptrice du PUH puisqu'elle était à l'époque, secrétaire d'État chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion auprès du ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité. Mais deux membres de son cabinet nous ont reçu, et quatre autres personnes ont témoigné de la façon dont elles avaient vécu l'instauration du PUH.

Deuxièmement, nous avons rencontré l'ensemble des personnes qui coordonne le PUH au Pôle Protection des Populations du Secrétariat Général de la Zone de Défense de Paris, (Préfecture de Police), organe décideur des déclenchements des différents niveaux.

Troisièmement, les acteurs politiques ont été interrogés : le conseiller technique et le directeur de cabinet de Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité auprès du Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ; deux chargés de mission auprès des cabinets de la Ville de Paris, chargés de la lutte contre l'exclusion.

Quatrièmement, les acteurs administratifs de la DGAS, de la DRASS, de la DASS de Paris, du CASVP, de la Ville de Paris (Service Gestion de crise) et des médecins travaillant avec les sans-abri.

¹⁵ La liste des entretiens est répertoriée avec les sources, en fin de rapport. Que toutes les personnes rencontrées au cours de l'enquête soient vivement remerciées.

Cinquièmement, des entretiens ont été réalisés avec plusieurs personnes du Samusocial de Paris, et avec la direction du « 115 », service public confié au Samusocial de Paris.

Sixièmement, des acteurs associatifs aux statuts variés (des directeurs de centres d'hébergement d'urgence, des dirigeants et chargés de mission associatifs, des travailleurs sociaux, des militants bénévoles...) ont été écoutés. Nous avons ainsi approfondi le rôle et les ressources de neuf associations différentes qui œuvrent ou militent pour les sans-abri. Malheureusement, il n'a pas toujours été possible de multiplier les contacts au sein d'une même association.

Et enfin, le septième groupe d'acteurs est celui des sans-abri. Nous n'avons pas jugé nécessaire de faire des entretiens formels avec eux¹⁶, étant donné que nous étudions un processus de décision politique dans lesquels ils n'interviennent qu'à la marge. Cependant, pour ne pas oublier les destinataires du PUH, nous avons souhaité multiplier les rencontres et les échanges informels, notamment avec les sans-abri ayant participé aux Enfants de Don Quichotte, mais pas seulement – grâce aux deux nuits passées avec les Equipes Mobiles d'Aide du Samusocial de Paris.

La diversité des acteurs interrogés a nécessité de préparer chaque entretien par une recherche spéciale sur le service ou l'organisation de rattachement de l'enquêté : les sites Internet, les communiqués de presse ou la presse professionnelle ont été consultés, notamment pour connaître le rôle de chaque association, ses ressources, et ses intérêts.

Si les extraits d'entretien restitués dans ce mémoire ont parfois le statut d'illustration, contribuant à incarner l'interprétation que nous proposons, ils sont aussi le support d'une analyse de discours. Plus qu'un simple moyen d'obtenir des informations, l'entretien est un outil indispensable à la compréhension des représentations et du sens que les acteurs donnent à leur action. Nous choisissons de préserver l'anonymat des extraits d'entretien, et d'utiliser un masculin à valeur neutre pour désigner les énonciateurs des discours retranscrits.

L'entretien renforce sa valeur méthodologique lorsqu'il est confronté à d'autres sources (Bongrand et Laborier, 2005), l'ensemble permettant alors d'enquêter sur l'« Etat au concret », c'est-à-dire « traquer les actes et les travaux d'agents individuels ou collectifs, définir les rapports entre ce que les gens disent et ce qu'ils font » (Padioleau, 1982 : 11).

2) Les sources écrites

Nous avons consulté des sources écrites aux statuts et aux usages variés : presse écrite, presse associative ou professionnelle à l'occasion, et littérature grise.

L'analyse de la presse écrite depuis 2002, grâce à la base de données « Europresse » a permis l'élaboration d'une chronologie des événements intéressants pour notre sujet (annexe 2). Il a été d'autant plus nécessaire de contextualiser un objet de recherche « déjà-donné-là » – puisqu'il s'agit d'une politique publique – que celui-ci n'était pas stabilisé au moment de l'enquête : il était alors mis en œuvre, et faisait même l'objet d'une controverse dont l'issue était encore incertaine. L'actualisation régulière de la chronologie grâce à la consultation du dossier de presse a permis de pallier cette difficulté.

Les déclenchements hors critères du niveau 2 étant le constat à l'origine de cette étude, un travail fastidieux a consisté à ouvrir chacun des bulletins quotidiens du « 115 » ou du Pôle Protection des

¹⁶ La méthodologie déployée aurait d'ailleurs nécessité un investissement conséquent pour autoriser l'instauration de la relation de confiance nécessaire à la réalisation d'un bon entretien.

Populations afin de reconstituer, pour chaque hiver depuis la mise en œuvre du PUH, un calendrier des déclenchements (annexe 1), et les reconstituer grâce au dossier de presse. Les diverses dates de passage en niveau 2 peuvent ainsi être mises en parallèle avec d'autres événements ayant marqué le secteur, afin de mettre en évidence des régularités éventuelles.

Plus généralement, notre objectif était de recueillir le maximum de documents concernant la genèse du PUH et tout document laissant trace d'une décision prise dans le cadre de ce plan, pour définir l'évolution des informations transmises, particulièrement en ce qui concerne les critères décisionnaires signalés : les circulaires ministérielles annuelles présentant l'action de l'Etat dans la prise en charge hivernale des sans-abri, les bilans des campagnes hivernales réalisés par chacun des acteurs institutionnels (la DRASS Ile-de-France, la DASS de Paris ou les DDASS des autres départements d'Ile-de-France, le Pôle Protection des Populations de la Préfecture de Police de Paris), et les bulletins quotidiens faisant l'état des lieux des indicateurs (de la Préfecture de Police, et du « 115 »).

Enfin, la lecture des divers rapports produits ces dernières années sur l'hébergement d'urgence ou plus généralement sur la prise en charge des sans-abri a contribué à comprendre les enjeux actuels de la lutte contre l'exclusion.

3) Les observations complémentaires

Les observations non participantes sur le terrain sont un moyen précieux pour compléter une enquête par entretiens : elles autorisent la constitution d'un savoir plus informel, mais parfois décisif au moment d'évaluer la pertinence de telle ou telle hypothèse (Bergeron, 1999 : 336). Elles s'inscrivent ici dans une démarche volontariste de l'enquêtrice.

Les sans-abri, principaux bénéficiaires du PUH, ne doivent pas être oubliés, ils font partie du système d'action. C'est pourquoi nous avons jugé utile de suivre une équipe mobile d'aide du Samusocial de Paris, au cours de deux nuits (22 et 25 février 2007). Ces observations nous ont permis de découvrir sur le terrain ce « monde de l'urgence sociale » qui fait l'objet des entretiens avec les décideurs et les acteurs qui mettent en œuvre le PUH. Néanmoins, ces observations relèvent davantage d'une démarche exploratoire que d'un recueil des données en tant que tel. En effet, si ces maraudes complètent les rencontres ponctuelles avec des personnes à la rue, elles ne participent pas d'une méthodologie d'enquête rigoureuse qui impliquerait une réflexion sur l'échantillonnage choisi et la réalisation d'un nombre conséquents d'entretiens avec ces acteurs – chose impossible dans le temps qui nous est imparti. La parole des sans-abri a donc davantage été recueillie à partir d'intermédiaires tels que le discours écrit ou oral de ceux qui travaillent auprès d'eux, en prenant en compte les limites qui en résultent.

B - Le double statut de l'enquêtrice

Cette étude est née le 19 juin 2006, alors que la préfecture de Police de Paris réunissait un groupe de travail composé de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de Paris (DDASS 75) de la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales d'Ile-de-France (DRASSIF), du Samusocial de Paris, des Sapeurs Pompiers de Paris, de la Direction de La Police Urbaine de Paris (DPUP), de la Brigade d'Assistance aux Personnes Sans Abris (BAPSA) et de la Cellule Interrégionale d'Epidémiologie d'Ile-de-France (Cire IdF). L'ensemble de ces acteurs s'est alors accordé sur l'utilité, pour améliorer la veille sociale, de comprendre le processus de décision de déclenchement du niveau 2, dans l'objectif éventuel de définir des indicateurs plus pertinents.

Pour la réalisation du travail empirique, notre double statut d'étudiante de Sciences Po¹⁷ et de chargée d'études à l'Observatoire du Samusocial de Paris a globalement favorisé notre insertion sur le terrain, mais il a parfois fallu jouer de cette double identité : lorsque les acteurs rencontrés étaient connus pour être critiques vis-à-vis du Samusocial de Paris, notre statut d'étudiante était mis en avant.

L'appui de l'Observatoire et de la Préfète Secrétaire générale de la Zone de Défense a facilité l'accès à certaines institutions, et particulièrement au Pôle Protection des Populations : nous y sommes allés à plusieurs reprises pour rencontrer les responsables du PUH et pour consulter des archives.

Par ailleurs, si les entretiens ont été un premier moment de confrontation de la recherche aux acteurs, les comités de pilotage de l'étude à l'Observatoire¹⁸ en ont été un autre, qui a créé des débats très instructifs¹⁹.

* * *

Le cheminement de notre démonstration s'articulera autour de nos trois hypothèses.

Dans le premier chapitre, nous décrivons le processus menant au choix d'un mécanisme automatique de mobilisation pour les sans-abri. En prenant en compte l'héritage cognitif et institutionnel, nous montrerons comment les intérêts de trois groupes d'acteurs ont finalement convergé. La publicité croissante accordée à la grande exclusion depuis le début des années 1980 a favorisé l'émergence des réponses publiques et professionnalisées à la question SDF. Des dispositifs sont mis en place qui, à la suite du Samusocial Paris, s'inspirent à la fois de la médecine d'urgence et de savoir-faire humanitaire, se démarquant aussi bien du courant caritatif et amateur, que de solutions répressives à la marginalité. L'exclusion devient une affaire de professionnels-techniciens concernés. Un pas de plus est franchi en faveur d'une technicisation du social lorsque, dans la tourmente administrative engendrée par la crise sanitaire de la canicule, fleurissent des « cellules de gestion de crise » : dans une démarche de précaution, les planificateurs administratifs redéfinissent alors les plans d'urgence, y compris celui chargé de la protection des populations sans-abri fortement exposées au risque d'hypothermie. Finalement, l'instrument technique proposé par ces deux groupes d'acteur est conforme à la stratégie des acteurs politiques qui souhaitent minimiser leur responsabilité dans la prise de décision en associant, pour mieux les contrôler, les associations caritatives qui offrent des services aux sans-abri.

¹⁷ Master Recherche Politique et sociétés en Europe, spécialité Politiques publiques, Sciences Po Paris. Mémoire dirigé par Pierre Muller et soutenu le 4 septembre 2007 : « Le Plan d'Urgence Hivernale. La prise en charge des sans-abri entre technicisation de l'action publique et mobilisation collective ».

¹⁸ Ils ont eu lieu le 5 février 2007 et le 7 juin 2007. Participent à ce comité : Ilana Polac, Pôle Protection des Populations, Secrétariat général de la Zone de défense de Paris ; Karine Laaidi, chargée de projet Climat et Santé à l'InVS ; David Dupuy, DRASS Ile-de-France ; Véréne Wagner, biostatisticienne, InVS ; Laurence Mandereau-Bruno, statisticienne-épidémiologiste, Cire Ile-de-France ; Pierre Muller, directeur de recherche au CNRS, Professeur à Sciences Po ; Anne Laporte, épidémiologiste et directrice de l'Observatoire du Samusocial de Paris ; Erwan Le Méner, sociologue et coordinateur d'études à l'Observatoire du Samusocial de Paris ; Sylvain Mougel, statisticien à l'Observatoire du Samusocial de Paris.

¹⁹ Que les membres du Comité de Pilotage de cette étude en soient ici vivement remerciés.

Dans le second chapitre, l'étude de l'institutionnalisation du PUH au cours des quatre hivers successifs de sa mise en œuvre soulignera les limites du transfert : il n'a pas conduit à automatiser la prise en charge des sans-abri. Les indicateurs font l'objet d'une interprétation souple, et les déclenchements du niveau 2 ont surtout une fonction symbolique, mise au service d'une stratégie de communication politique du gouvernement. Nous explorerons donc ensuite les conséquences sur le pilotage de l'action publique de cette contradiction de la mise en œuvre avec la logique du transfert. Le PUH est un moyen de réaffirmer le partenariat avec les associations « gestionnaires » de services pour les sans-abri, et la coordination de leurs actions. La rhétorique de l'urgence aliène ainsi la force critique de ces associations, qui se déplace vers les associations extérieures à la gestion des sans-abri – comme l'association des Enfants de Don Quichotte.

Dans le troisième chapitre, on assiste à l'aboutissement du processus dont nous avons décrit la genèse et la dynamique d'institutionnalisation. L'utilisation visible du PUH comme cadre structurant la prise en charge en urgence des sans-abri, cristallise l'action de l'Etat dans ce domaine autour d'une problématisation humanitaire et technique. En publicisant cette logique de l'urgence et de la mise à l'abri, l'instrument s'ouvre à de fortes critiques de la part des associations contestataires, qui introduisent explicitement la dimension politique. Cela nous amène à interroger les effets de l'action collective sur l'action publique afin d'évaluer l'ampleur du changement.

Chapitre 1. Le choix ambigu d'un mécanisme automatique : techniciser le social et dépolitiser la prise de décision

« Et comment vous avez vu ce passage en 2003 à ce plan là ?

Ca s'est passé dans nos associations de façon... assez... banale puisque c'est déjà ce qu'on faisait depuis longtemps. Ca n'a été que la formalisation de ce qui se passait depuis plusieurs années. Mais ça a aussi été une façon de rendre compte, pour les politiques, de ce qu'ils faisaient : « cet hiver on a ouvert x milliers de places supplémentaires ». C'est une façon de gérer un point de vue politique et de cohésion. Pour nous, sur le terrain, ça n'a pas changé grand-chose. Avant 2003 et avant les plans hivernaux on ouvrait et on fermait des centres l'hiver. Et probablement qu'après aussi.

Donc la formalisation a surtout joué au niveau politique ?

Oui mais aussi au niveau de la programmation. D'un point de vue technique, avec une programmation qui était visible : on va ouvrir x milliers de places, on va chercher des locaux pour x milliers de places, on va anticiper. D'un point de vue technique et politique, ça cadre les choses, ça permet de mettre en œuvre, de prévoir et d'anticiper. C'est un peu mieux que de le faire à la va vite ou que de le reproduire l'année suivante et de s'apercevoir au milieu que ça ne suffisait pas. Ca a tenté d'anticiper et de gouverner ce qui est de l'ordre des dispositifs de mise à l'abri. Alors après évidemment, dès que le gouvernement a communiqué là-dessus, le boulot des associations a été de dire : « attendez ! c'est l'hiver toute l'année ! ». [...] Dès que le plan hiver s'est mis en place en termes d'affichage, puisqu'il était déjà en place avant, aussitôt les associations ont interpellé en disant non !

(Responsable d'une association d'aide aux sans-abri)

Le Plan d'Urgence Hivernale s'inscrit dans la continuité des modes cognitifs et institutionnels de prise en charge des sans-abri. Néanmoins, la forme de l'action publique à l'égard des sans-abri évolue lors de l'hiver 2003-2004 : depuis lors, les textes officiels présentant le PUH définissent précisément des niveaux d'activation selon un seuil de températures absolues. Ces seuils d'alerte météorologiques sont présentés comme des « gâchettes » déclenchant une procédure particulière de prise en charge des sans-abri. L'étude de la genèse du PUH cherchera à comprendre quel est le processus de décision qui a conduit à cette forme d'action publique. Il s'agit moins de comprendre comment la prise en charge des sans-abri l'hiver a été progressivement inscrite sur l'agenda politique depuis 1984, comme nous l'avons vue en introduction, que de saisir le processus menant au choix d'un mécanisme automatique, et les variables politiques et institutionnelles explicatives de cette tactique de dépolitisation.

Pourquoi avoir choisi un mécanisme automatique ? Pourquoi avoir explicité les indicateurs d'aide à la décision ? En d'autres termes, pourquoi vouloir minimiser la décision politique dans la prise en charge des sans-abri l'hiver ? Et comment ces indicateurs ont-ils été construits et sélectionnés ? Nous faisons l'hypothèse que les arrangements institutionnels historiques ont favorisé le transfert sectoriel d'un mécanisme automatique associé à des indicateurs climatiques, introduisant les outils des plans de sécurité sanitaire et civile au domaine de l'action sociale, par la convergence de deux aspects : un souci de rationaliser la gestion des sans-abri, et une volonté de minimiser la décision politique dans ce domaine.

Comme l'illustre ci-dessus l'extrait d'entretien avec un responsable d'une association d'aide au sans-abri, le changement d'instrument d'action publique n'a pas été vécu de façon radicale par les acteurs de terrain. Ce dirigeant associatif, intermédiaire entre les acteurs associatifs de terrain et les décideurs publics, illustre la double dimension attachée au nouvel instrument : une dimension technique dans un souci de meilleure gestion de l'hébergement d'urgence, et une dimension

d'affichage politique. En effet, les entretiens ont révélé deux registres de justification parmi les acteurs de l'élaboration du PUH en 2003. Le premier relève de l'efficacité et du professionnalisme, il est porté par des médecins et des planificateurs administratifs. Le second est orienté autour de la notion de responsabilité, et apparaît plutôt dans le discours des acteurs politiques ou décisionnaires. Ces deux registres de justification incarnent l'ambivalence du PUH, à la fois instrument technique de réponse dans l'urgence, et instrument politique de légitimation de l'action du gouvernement. D'ailleurs, la principale conceptrice du PUH, Dominique Versini, fait le pont entre les passeurs « techniciens » et les passeurs « politiques » puisqu'en mai 2002, elle abandonne la direction du Samusocial de Paris²⁰ pour le Secrétariat d'Etat auprès du Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, chargée de la Lutte contre la précarité et l'exclusion jusqu'en 2004.

Nous verrons d'abord dans quelle mesure le PUH emprunte le sentier historique du mercure et des flocons de neige (I), avant de le caractériser à la fois comme la deuxième étape d'un transfert de politique publique favorable à une technicisation du social (II) et comme une volonté des acteurs politiques de minimiser la décision politique dans la prise en charge des sans-abri (III).

I. La « politique du thermomètre », une constante dans la prise en charge en urgence des sans-abri

A - L'attention au problème des sans-abri oscille entre hospitalité l'hiver et hostilité l'été

Plusieurs auteurs ont mis en évidence l'oscillation historique des représentations des indigents et des sans-abri entre hospitalité et hostilité, entre pitié et anxiété (Geremek, 1987).

Historiquement donc, deux justifications dominent sur les raisons de devenir sans domicile. D'un côté, les approches « misérabilistes » mettent en avant des variables individuelles comme l'alcoolisme, la maladie mentale, la toxicomanie, la rupture familiale. Ce modèle individualiste de justification a deux tendances : un modèle de culpabilité individuelle qui fait porter la responsabilité sur la personne à la rue, et un modèle pathologique ou infantile qui lui nie au contraire toute responsabilité. De l'autre côté, les approches « déterministes »²¹ expliquent la trajectoire qui conduit à la rue par des variables structurelles telles que les conditions collectives d'emploi ou de logement, l'évolution des structures familiales etc. Ces deux modèles constituent bien évidemment des idéaux-types en tant que les justifications avancées illustrent l'effet conjugué de ces facteurs : certaines personnes sont plus vulnérables dans un contexte structurel difficile.

« Qui sont les sans-domicile ? On sait que c'est très hétérogène, que ce n'est pas un groupe social autonome etc. Pour être très caricatural, le sigle SDF pour moi s'applique à des gens qui sont – quand on regarde certains travaux de Paugam fait sur les publics accueillis – une grande partie de ces gens là ont subi des grandes difficultés personnelles et familiales dès l'enfance. Ça ne sert à rien de vouloir le gommer en disant c'est le chômage, l'exclusion, la mondialisation etc. Alors bien sûr le chômage n'arrange en rien les choses, la société qui devient de plus en plus organisée, les solidarités de plus en plus limitées, tout ça est vrai, mais il y a ces causes là qui arrivent au cœur du sujet. [...] Ce sont des populations qui ont subi des traumatismes divers et variés tout au long de leur vie. » (Membre de la DGAS).

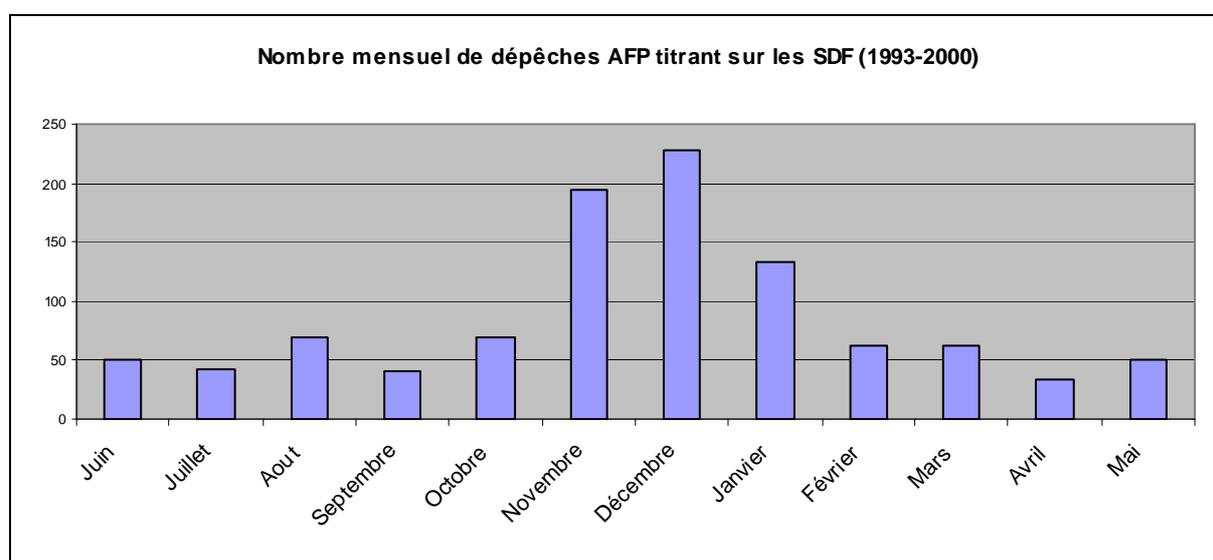
²⁰ Dominique Versini a été officiellement directrice du Samusocial de 1995 à 2002, mais elle a aussi surtout participé à sa création en 1993.

²¹ Le modèle déterministe est souvent qualifié de « populiste » pour reprendre les termes de Claude Grignon et Jean-Claude Passeron, (Grignon et Passeron, 1989).

Selon les moments, l'un des deux modèles dominant. Ces moments alternent dans le temps long historique, mais aussi au cours des quatre saisons : l'oscillation de l'attention au problème des sans-abri est historique, mais aussi saisonnière. L'hiver, domine la compassion et l'hospitalité ; l'été, domine la responsabilisation et l'hostilité.

« On sait très bien qu'effectivement les périodes de Noël, les périodes de grand froid, font que du coup les journalistes font un papier, donc on en parle à la télé, le premier mort de froid, ça fait pleurer dans les chaumières, je vous dis. » (Chargé de la lutte contre l'exclusion à la Ville de Paris).

Effectivement, les personnes à la rue sont médiatisées à des périodes particulières de l'année comme le montre Julien Damon en recensant les dépêches AFP titrant sur les SDF sur la période 1993-2000 :



Source : Damon, 2002a : 119.

A l'image du problème qu'elles doivent solutionner, les politiques publiques hésitent entre répression et solidarité à l'égard des sans-abri. L'historien polonais Bronislaw Geremek, qui étudie les marginaux parisiens au XIV^{ème} et au XV^{ème} siècle explique l'alternance historique entre « la potence et la pitié » (Geremek, 1987), entre un traitement répressif et caritatif de la grande pauvreté par les évolutions des structures sociales des villes médiévales qui tantôt considèrent les marginaux comme « inutiles au monde », tantôt reconnaît que leur état est le produit des évolutions urbaines (Geremek, 1976). Aujourd'hui, la prise en charge des sans-abri est encore fortement marquée par la qualification du problème public : les arrêtés anti-mendicité sont quasiment limités aux périodes estivales alors que c'est l'hiver que la mobilisation en faveur des sans-abri est la plus importante (Damon, 2002a : 42-49 ; Rullac, 2005 ; Gardella, 2004 ; Gardella et Le Mener, 2005).

B - Une réponse saisonnière des pouvoirs publics : les plans hivernaux depuis 1984

Le Plan d'Urgence Hivernale s'inscrit dans la continuité des « campagnes pauvreté-précarité » mises en place depuis l'hiver 1984-1985. En effet, la circulaire du 23 octobre 1984 relative à la « mise en place de dispositifs d'urgence pour les personnes en situation de pauvreté et de

précarité » est la première d'une longue série de « plans hiver ». Elle fait suite à l'interpellation de l'Etat par le Maire de Paris Jacques Chirac, le 7 octobre 1984, pour un « véritable plan Orsec de la misère ». La circulaire demande aux Commissaires de la République de « réunir immédiatement les représentants de toutes les personnes publiques et privées susceptibles d'apporter leur concours » et de « constituer une ou plusieurs cellules d'urgence au niveau du département » (Damon, 2001 : 22). Les acteurs principaux sont déjà en place : le préfet de département, la DASS, et les partenaires institutionnels, associatifs et privés. Les principales caractéristiques des plans hiver sont alors posées : la légitimation du partenariat, la coordination étatique autour des préfets et des DDASS, la distinction entre l'urgence et l'insertion, et la permanence de l'intervention d'urgence²². Progressivement, les plans hiver se concentrent sur l'hébergement d'urgence, l'aide renforcée aux sans-abri²³, et ne représentent plus qu'un élément de la politique globale de lutte contre l'exclusion. Le « cycle de l'urgence sociale » comme le dénomme Julien Damon est instauré : chaque année, sont organisées des réunions des cellules locales d'urgence alors que l'Etat central prépare la campagne hivernale, et que le gouvernement communique avant de mettre en œuvre.

Les associations nomment de façon critique « politique du thermomètre » la prise en charge saisonnière de cette population. Ainsi, la FNARS inscrit ironiquement dans son livre blanc : « Chaque année, à l'approche de l'hiver, l'Etat met en place un « plan hivernal » : le nombre de places d'accueil d'urgence varie au rythme du mercure dans le thermomètre... »²⁴. Il ne faut pas attendre 2003 et le PUH pour que les conditions météorologiques soient prises en compte : flocons de neige et températures ont toujours été surveillés de près. La circulaire du 14 novembre 1994 fait déjà état d'une gradation dans l'urgence selon les températures : « *Vous mettrez en place, pour le 15 novembre, comme les années précédentes, un dispositif complet et cohérent d'accueil et d'hébergement pour des conditions hivernales que l'on peut qualifier de « normales ». Ce dispositif sera qualifié de 'première urgence'. Vous organiserez les dispositifs permettant de faire face à l'éventuelle survenue, tant d'une période de très grand froid de plusieurs semaines, que d'une période de froid exceptionnel de quelques jours. Les deux dispositifs seront dits respectivement de 'seconde' et de 'troisième urgence'.* ».

Lors de l'hiver 1999-2000, un « protocole Grand Froid » signé par la Préfecture de Paris et un ensemble d'associations parisiennes permettait déjà de déclencher une série de mobilisation en faveur des sans-abri « lorsque la température de jour oscille entre +2°C et -2°C ou lorsque des intempéries aggravent les conditions de vie des personnes sans-abri » (Damon, 2002a : 201). Ce protocole officialise un mode de fonctionnement établi sur le terrain.

Ainsi, le PUH suit le chemin emprunté depuis une dizaine d'années dans la prise en charge des sans-abri, comme le rappelle un membre de la DGAS et un membre du Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP) :

« Au fond derrière ces 3 niveaux, il y a quelque chose qui ne fait qu'habiller une des pratiques qui existent depuis un certain nombre d'années, et qui correspond assez bien à une certaine nécessité d'avoir un parc supplémentaire en hiver. » (Membre de la DGAS).

« Ça s'est toujours fait, le seul truc qui a changé c'est de passer en niveau 1, niveau 2, niveau 3 des températures, ces niveaux c'est pour ouvrir des places, pas tout ouvrir d'un seul coup, du temps et des places. Je n'ai pas vu trop de changement... C'est une rationalisation du dispositif mais ça existait déjà. » (Membre du CASVP).

²² Pour une analyse plus ample de l'institutionnalisation des plans hiver de 1984 à 1990 : Damon, 2002a : 97-103.

²³ A partir de l'hiver 1995-1996, la mention « campagne pauvreté-précarité » n'apparaît plus sur les circulaires ministérielles, l'objet étant uniquement nommé « Dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence »

²⁴ FNARS, *Le livre des Etats généraux. L'exclusion n'est pas une fatalité !*, novembre 2006, p. 31.

D'ailleurs, le vocabulaire utilisé par l'ensemble des acteurs est assez significatif de la continuité du PUH par rapport aux plans hivernaux précédents : « plan hiver », « plan hivernal », « plan Grand Froid » sont les expressions les plus souvent employées, loin devant le nom officiel « Plan d'urgence hivernale ».

II. Une technicisation du social à l'image de l'urgence médicale et des plans de sécurité sanitaire et de sécurité civile

L'instauration de seuils est une procédure classique dans la gestion et la mise en œuvre des différents plans d'urgence et de sécurité civile. En ce sens, le tournant de l'hiver 2003 pour le Plan hivernal est un alignement sur d'autres dispositifs, comme par exemple Airparif pour la pollution atmosphérique ou le Plan Blanc pour les hôpitaux. Dès lors, l'introduction d'un mécanisme automatique de mobilisation dans la prise en charge en urgence des personnes à la rue peut s'interpréter comme un transfert sectoriel d'instrument d'action publique. Il est facilité par le fait que le secteur importateur, l'action sociale, est relativement proche d'un des deux secteurs modèles, le secteur médical. En effet, ces deux secteurs se retrouvent dans une seule administration aux niveaux déconcentrés de la région et du département : les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales. Il en résulte une proximité des acteurs et une circulation possible de l'information.

Notre démonstration tente de faire une sociologie des acteurs qui opèrent le transfert, à partir de l'étude de leur trajectoire, des lieux et des espaces d'interaction ; mais aussi, ne pouvant se contenter de mettre en évidence la seule existence des conditions de possibilité du transfert, nous essaierons de montrer, à partir des entretiens effectués, que les concepteurs du PUH ont bien utilisé l'information disponible pour copier les plans de sécurité sanitaire et de sécurité civile.

Le modèle de transfert de politiques publiques développé par David Dolowitz apparaît heuristique pour articuler le changement d'instrument caractérisé par l'introduction d'un mécanisme automatique, avec la continuité dans la perception du problème public et dans la politique mise en œuvre pour le traiter. Comme le rappelle Sarah Russeil dans l'article « Transfert de Politiques publiques » du *Dictionnaire des politiques publiques*, parmi les diverses expressions avancées pour qualifier ce processus de mimétisme institutionnel²⁵, la notion de transfert insiste davantage que les autres sur l'aspect volontariste. Autrement dit, cet outil d'analyse permet d'articuler les motivations et les comportements des acteurs qui s'engagent dans le transfert de politiques publiques avec les contraintes institutionnelles propres à la politique développée.

Avant d'interpréter les raisons du transfert en termes de dépolitisation de l'action publique (III), nous nous intéresserons ici aux mécanismes du transfert : quelles sont les étapes du transfert ? A quels moments et grâce à quels facteurs sont-elles déclenchées ? Quels sont les acteurs impliqués dans le transfert et quels sont les modes de diffusion de l'information ?

²⁵ Parmi les expressions recensées dans l'article: « import-export institutionnel » (Mény, 1993), « lesson drawing » (Rose, 1993).

A- La professionnalisation du secteur de l'« urgence sociale » sur le moyen terme, première étape du transfert ?

L'apparition de la notion d'« urgence sociale » au cours des années 1950, reprise dans les années 1980, puis son institutionnalisation avec la création du Samusocial de Paris en 1993 participent de la professionnalisation de la prise en charge en urgence des sans-abri par analogie à l'urgence médicale. Cette professionnalisation du secteur de l'« urgence sociale » préfigure la technicisation introduite en 2003 avec le PUH, et peut donc être considérée comme une première étape du transfert. Cette étape cognitive prépare le terrain à l'adoption d'un instrument très technique.

1) La notion d'« urgence sociale »

C'est dans la circulaire du 17 mars 1983 que la notion d'« urgence sociale » apparaît officiellement dans les politiques de prise en charge des sans-abri (Damon, 2001 : 20), au titre que « bien connue en matière sanitaire, la notion d'urgence doit être mieux prise en compte dans le domaine social ». Le mécanisme de transfert est clairement affiché. Cette formulation officielle offre à l'« urgence sociale » un statut de norme d'action publique qui fait d'elle un principe d'action pour les acteurs institutionnels (ministère ou secrétariat d'Etat concerné, DGAS et DDASS).

Diverses personnes du monde politico-administratif ne tardent pas à exposer les limites de cette importation²⁶, que Julien Damon résume clairement : « on ne peut résister à l'expression d'un scepticisme (qui n'est pas vraiment original) vis-à-vis de la notion d'urgence sociale. Il est pour le moins étrange, dans le secteur social, de parler d'urgence ou de grande urgence pour décrire, caractériser et prendre en charge des phénomènes récurrents avec des systèmes permanents » (Damon, 2002a : 208). Néanmoins, le succès de cette notion n'est plus à démontrer.

2) Des réponses publiques et professionnalisées à la question SDF

« Est-ce que tu penses que c'est un hasard le 15 et le 115 ? » (Médecin, Samusocial de Paris)

La publicité croissante accordée à la grande exclusion depuis le début des années 1980 a favorisé l'émergence des réponses publiques et professionnalisées à la question SDF (Damon, 2002a). Des dispositifs sont mis en place qui, à la suite du Samusocial de Paris créé par Xavier Emmanuelli (co-fondateur de MSF puis du SAMU 94), s'inspirent à la fois de la médecine d'urgence et de savoir-faire humanitaire, se démarquant aussi bien du courant caritatif et amateur, que de solutions répressives à la marginalité (dont la BAPSA ancienne formule). L'exclusion devient une affaire de professionnels-techniciens concernés.

Deux créations institutionnelles incarnent la vision positive attachée à l'analogie avec le milieu médical et plus généralement avec la professionnalisation de l'action en urgence qu'il symbolise : le Samusocial de Paris sur le modèle du SAMU médical, et le numéro d'appel d'urgence gratuit « 115 » sur le modèle du « 15 ».

Créé le 22 novembre 1993 sous l'égide du Maire de Paris Jacques Chirac et de Xavier Emmanuelli, le Samusocial de Paris a pour mission initiale d'« identifier sur le territoire du département de Paris et, le cas échéant, recueillir les personnes qui, la nuit dans la rue, paraissent en détresse physique ou sociale, leur proposer une orientation immédiate, soit vers un lieu de soins médicaux

²⁶ *Actions et recherches sociales* 27 (2), 1987 et 24 (3), 1986 ; *Informations sociales*, 6, 1984.

ou infirmiers, soit vers un lieu d'hébergement d'urgence, assurer leur transfert puis s'assurer de leur prise en charge sanitaire et sociale dans ces lieux »²⁷. A l'image des camions du SAMU qui vont chercher ceux qui ne peuvent plus se déplacer jusqu'à l'hôpital, les « Equipes Mobiles d'Aide » du Samusocial effectuent des « maraudes » pour aller à la rencontre de ceux qui ne demandent plus rien. Aujourd'hui, les missions du Samusocial de Paris se sont diversifiées²⁸. Contrairement aux autres associations d'aide aux sans-abri, le Samusocial de Paris est majoritairement composé de salariés, puisqu'en 2004, ils étaient 350 équivalents temps plein pour une centaine de bénévoles seulement, avec un budget annuel de 38,9 millions d'euros²⁹.

Le numéro téléphonique pour l'accueil et l'orientation des personnes sans-abri « 115 » fait partie du dispositif de veille sociale prévu par l'article 157 de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Il est géré à Paris par le Samusocial de Paris, à partir d'une plateforme très professionnelle, objet d'éloges jusqu'au ministère :

« La plateforme d'Ivry [du 115] est extraordinaire, c'est impressionnant, je suis vraiment épaté. C'est très pro. Je trouve que ça fonctionne vraiment très bien. » (Membre du cabinet de Catherine Vautrin).

Même si bien entendu tous les acteurs agissant dans le domaine de l'« urgence sociale » n'insistent pas autant sur cette « éthique du professionnalisme », il est intéressant de constater que cette dernière est fortement portée par un acteur qui a pris de l'importance à Paris, le Samusocial de Paris. Le transfert d'instrument d'action publique incarné par le PUH poursuit l'évolution amorcée du secteur vers une prise en charge professionnelle et rationalisée des sans-abri.

B- Les passeurs

Les acteurs qui opèrent le transfert sont ces médecins issus de la médecine d'urgence et humanitaire, auxquels s'ajoutent des acteurs administratifs chargés des plans de sécurité civile, et certains acteurs politiques, marqués par la crise de la canicule de l'été 2003. L'adoption de seuils d'alertes est introduite dans la gestion des sans-abri dans un souci technique d'organisation de la réponse à la crise.

1) L'action de médecins formés à la médecine d'urgence et humanitaire

Il est surprenant de constater combien de personnes impliquées dans la prise en charge en urgence des sans-abri sont médecins. Bien évidemment, ils illustrent l'importance de la dimension « santé publique » du problème sans-abri. Beaucoup d'entre eux ont une expérience de l'humanitaire, et sont convaincus de la nécessité d'une « approche professionnelle » et « scientifique » de l'« urgence sociale ». Ils favorisent la diffusion des méthodes médicales de gestion de crise. Pour ce membre du cabinet de Dominique Versini, non médecin, leur influence a été décisive lors de la création du PUH :

*« Je crois qu'à l'origine, c'était Dominique Versini qui, en lançant le plan, avait fait une réunion avec le **préfet de police de Paris de l'époque et le professeur Carli, président du SAMU médical**. Ils ont dit « **mais attendez dans les systèmes d'urgence médicale on a plusieurs niveaux d'intervention qui mobilisent des moyens différents** ». [...] Le but était bien de graduer la mobilisation des services et des*

²⁷ Article 1^{er} de la convention constitutive du GIP Samusocial de Paris.

²⁸ Parmi ses missions, la gestion des services suivants : le centre téléphonique d'appel d'urgence pour les sans-abri, un centre d'accueil de jour, deux centres d'hébergement d'urgence simple, quatre centres Lits Haltes Soins Santé, une maison Relais, des places d'hébergement en hôtel et un service d'études autour de la problématique « sans-abri ».

²⁹ Chiffres du Rapport de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, 2006, p. 9.

*associations pour faire face à des épisodes climatiques différents. C'est vrai que c'était la première fois que ça se faisait, parce que **précédemment** on ouvrait la campagne hivernale et puis on rajoutait des places au besoin, mais **on n'avait pas cette dynamique de déclenchement un peu balisée et un peu formalisée.**[...] On a un plan hiver et un plan canicule avec des niveaux d'intervention dégradés. C'est **plus basé sur une technique de prise en charge de survie en fait, que les médecins connaissent, que les urgentistes appliquent avec leur système de tri aussi, tous ça c'est de la culture. C'est en fait plus une culture médicale et scientifique qui a été apportée au social.**» (Membre du cabinet de Dominique Versini).*

Le Professeur Carli, directeur du SAMU de Paris est un invité incontournable des diverses réunions de préparation des plans hivernaux au Ministère comme au Secrétariat Général de la Zone de Défense de Paris dont il est membre du comité de pilotage départemental. Les entretiens ont montré combien il était écouté dans ces réunions, et plus généralement combien il était intégré à la gestion de l'ensemble des plans de gestion de crise, comme le Plan Canicule³⁰.

Ainsi, autour de la conceptrice du PUH, Dominique Versini, ont gravité plusieurs médecins dont le point commun est aussi d'être spécialistes de la médecine d'urgence.

Xavier Emmanuelli est celui qui sensibilise Dominique Versini aux problèmes de la pauvreté en France à la fin des années 1980. A l'époque, « *il véhiculait l'image sympathique du médecin sans frontières, du baroudeur plongé dans l'action humanitaire, du french doctor qui parcourait le monde* », comme elle l'écrit dans son livre (Versini, 2000 : 39). Co-fondateur de Médecins sans Frontières en 1971, responsable à la fin des années 1980 et jusqu'au début des années 1990 de la consultation médicale au CHAPSA, Centre d'hébergement et d'accueil pour les sans-abri, à Nanterre, puis fondateur et président du Samusocial de Paris et du Samusocial International, Secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence sous le gouvernement Juppé en 1995-1997, nommé Président du Haut Comité pour les personnes défavorisées par Jacques Chirac en 1997, Xavier Emmanuelli est maintenant une personnalité importante et écoutée du monde des politiques de lutte contre l'exclusion sociale.

Jacques Hassin accompagnera Dominique Versini du Samusocial de Paris au ministère, puisqu'il fera alors partie de son cabinet. Associé à la conception puis à la mise en œuvre du Samusocial de Paris, puis du Samusocial des Hauts de Seine, vacataire en tant que médecin d'astreinte au Samusocial de Paris de 1993 à 2002, responsable de l'Unité médico-sociale de consultation du CHAPSA au Centre d'Accueil et de Soins Hospitalier (CASH) de Nanterre (Hôpital Max Fourestier) de 1995 à 2002, directeur scientifique de l'Observatoire de la Grande Exclusion du Samusocial de Paris de 1996 à 2002, membre de l'Institut de l'humanitaire depuis 1997, et maintenant chef du service hospitalier de liaison sanitaire et sociale au CASH de Nanterre depuis 2004³¹, Jacques Hassin est l'un de ces médecins dont l'expérience acquise en soignant les sans-abri à Nanterre et au Samusocial lui confère une certaine autorité « scientifique » dans le milieu. Ainsi, il a lui-même impulsé l'instauration d'une convention entre le ministère et Météo-France dès septembre 2002. Les études épidémiologiques qu'il a mises en œuvre lorsqu'il dirigeait l'Observatoire de la Grande Exclusion du Samusocial de Paris portaient déjà sur les relations entre le nombre de demandes d'hébergement au « 115 » et les températures³². Comme nous le verrons plus loin, il a joué un rôle important dans le choix des indicateurs et des seuils dans le PUH.

³⁰ http://www.prefecture-police-paris.interieur.gouv.fr/documentation/discours/discours_020604.htm

³¹ D'après sa biographie, disponible sur son site internet : <http://www.jacques.hassin.free.fr/cv.htm>

³² Enquêtes de l'Observatoire du Samusocial de Paris : étude systématique des corrélations entre « le nombre des demandes mensuelles de jour et de nuit et les données climatologiques départementales de la petite couronne » pour les années 1998, 1999, 2000.

Patrick Henry, fondateur de la consultation pour les sans-abri de Nanterre en 1984, puis fondateur et directeur du Recueil Social de la RATP exprime bien l'influence du témoignage de ces médecins, du « pif des professionnels du terrain » sur l'introduction de critères « scientifiques ». Il raconte ici comment les critères de température, 2°C et -2°C, ont été décidés lors d'une réunion de préparation du Plan hivernal à la Préfecture de Paris, avant son officialisation en 1999 sous la forme d'un « protocole Grand Froid » pour l'Île-de-France.

« Je leur avais expliqué ma position, j'avais témoigné en quelque sorte de ce que j'avais vu lorsque j'exerçais la médecine, et que je soignais des types. [...] Donc j'avais exposé cette expérience. Ce n'était pas des idées, c'était une expérience, c'était un témoignage des pathologies que j'avais observé. Et j'avais expliqué à l'époque que pour moi le danger se situait lorsque la température oscillait entre +2°C et -2°C, enfin sans que ça soit précis comme chiffres, mais dans l'idée lorsque le temps était plutôt humide et pluvieux, et que la température oscille entre +2°C le jour, et -2°C la nuit, ça c'est extrêmement dangereux, très très dangereux ! [...] A cette époque là, à part quelques grincheux, tout le monde avait été unanime pour dire oui c'est un bon raisonnement, donc on va partir du principe que quand il fait une température comme ça ou qu'il y a un changement brutal de climat et de températures, à ce moment on va déclencher un niveau qui n'était pas catégorisé en niveau 1, en niveau 2, en niveau 3 mais on va déclencher un niveau d'urgence, et déclencher au pif un peu, le pif étant celui des professionnels de terrain, rien n'empêche de regarder météo France sur Internet, et voir ce qu'il va faire dans trois jours, pas besoin de s'abonner forcément pendant un mois. [...] On le faisait vraiment au feeling et au bon sens, et ça n'a jamais posé de problème, ça s'est très bien passé, et c'est moi qui avait initié ce truc là à la Préfecture de Paris, à cette époque là la Zone de Défense n'était absolument pas dans le coup » (Membre du Recueil Social de la RATP).

Ces médecins issus de l'humanitaire et de la médecine d'urgence jouent donc un rôle dans la façon dont les pouvoirs publics réagissent à la présence de personnes à la rue. Ils réussissent à imposer progressivement une vision humanitaire du problème public, celui de la mise à l'abri inconditionnelle lorsqu'il y a un risque vital. A partir du moment où le délit de vagabondage est supprimé en 1994, l'Etat, responsable de la survie des sans-abri l'hiver, passe de la méthode coercitive de mise à l'abri à une méthode humanitaire. La dimension d'ordre public ne disparaît néanmoins pas complètement du discours des pouvoirs publics, fortement concernés par l'ordre sur la voie publique :

« Le PUH est un élément d'un plan de réaction des pouvoirs publics face au risque humain lié à des températures extrêmes. Il concerne prioritairement les personnes sans domicile fixe, mais pas seulement. En niveau 3, il y a ceux dont la précarité devient, n'est plus humainement possible. Par exemple, les gens sous les tentes, car les abris en toile ne sont plus suffisants. Il faut envoyer des médecins pour vérifier. Ils sont libres mais en niveau 3, péril à rester à l'extérieur, donc sous réserve médicale, on enlève de la voie publique, ceux qui sont en péril. » (Membre de la Zone de Défense de Paris).

2) La réaction des planificateurs administratifs à la crise sanitaire de la canicule et l'entrée de la Zone de Défense dans la gestion des Plans hiver à Paris

Un élément accélérateur du transfert d'instrument d'action publique a été la crise sanitaire de la canicule de l'été 2003. En effet, à sa suite, l'expérience de gestion de l'urgence des médecins rencontre le souci technique de réactivité des planificateurs administratifs. La canicule secoue les institutions sanitaires et crée ainsi un bouleversement structurel qui mobilise les acteurs contre le système en vigueur. Comme le dit un responsable du service gestion de crise de la ville de Paris, « le PUH c'est une nouvelle méthode, dûe au choc intellectuel de la canicule qui a amené à reformuler les documents pour les affiner ». Or, en raison de la professionnalisation progressive de la prise en charge des sans-abri sur le modèle de l'urgence médicale, des solutions alternatives sont prêtes, et nous avons vu qu'elles sont portées par des acteurs qui ont une forte légitimité et qui contribuent à donner une perception positive du système importé de l'urgence médicale.

Au même moment, les pouvoirs publics sont fortement impliqués dans une dynamique de création institutionnelle. En 2003, une cellule « gestion de crise » est mise en place à la Ville de Paris ; le service s'est développé en parallèle de la réorganisation du centre de veille opérationnelle de la Ville de Paris, qui aboutit au déménagement conjoint des deux services en 2007 à l'Hôtel Napoléon. Du côté de la Préfecture de Police de Paris et de la Zone de Défense qui regroupe les huit départements d'Ile-de-France, est créé, au début de l'année 2004, un « dispositif de veille continue pour la gestion des crises en Ile-de-France³³, le Secrétariat Général de la Zone de Défense, qui en cas de crise ou de catastrophe majeure est « chargé de préparer, mobiliser et coordonner l'action des moyens civils et militaires au niveau de la région. » grâce au « “Centre Opérationnel Zonal” ou “COZ” », « cellule de veille composée de 30 fonctionnaires - sapeurs-pompier de Paris, sapeurs-pompier civils issus des services départementaux d'incendies et de secours de grande couronne, gendarmes et policiers ». La crise de la canicule apparaît explicitement comme une des raisons officielles de cette création, comme il est écrit dans *Liaisons*, le Bulletin d'information de la préfecture de police : « Il est apparu, notamment à l'occasion de l'épisode neigeux de janvier 2003, que le Préfet de Zone ne disposait pas de structures adaptées pour gérer les crises relevant de la sécurité civile. La canicule a ensuite renforcé cette évidence et a montré la nécessité d'étendre le dispositif à la sécurité sanitaire. C'est pourquoi le Préfet de Police, M. Jean-Paul Proust, a décidé, en tant que Préfet de la Zone de Défense, de créer, auprès du Secrétariat Général de la Zone de Défense, un Etat-Major de sécurité civile et sanitaire, l'Etat-Major Zonal, doté d'un centre de veille opérationnel fonctionnant 24h sur 24h. »³⁴

« Il y a eu une accélération générale de la planification par l'Etat suite à la tempête de 99, et à la canicule de 2003. La mécanique de planification, d'organisation régulière et de reprise aussi des procédures qui existent déjà, a été accélérée. »
(Membre du Service Gestion de crise à la Ville de Paris).

Se met ainsi en place sur Paris une action coordonnée des pouvoirs publics entre la Zone de Défense, qui en cas de crise prend la direction des actions d'urgence et du contrôle de la voie publique, et la Ville de Paris, qui est associée « en renfort », notamment pour ce qui relève de l'aide à la population.

Le transfert des plans de sécurité civile et sanitaire se fait d'autant plus facilement sur le mode de la copie que l'armature de ces plans est simple et systématique (Dolowitz, 2000 : 26). Ainsi, notamment le choix de trois niveaux est maintenant bien établi, comme le souligne un responsable du service gestion de crise à la Ville de Paris lors de l'entretien :

« On restera maintenant à trois niveaux, c'est une bonne méthode. Un premier niveau de vigilance ; un deuxième niveau qui est la caisse à outils des moyens disponibles ; et un niveau 3 où c'est la panade, où on crie « au secours ! ». L'objectif est de façon évidente de prendre les mesures les plus adaptées dans un cadre souple en fonction des situations locales. Le principe des trois niveaux sera donc reconduit pour tous les sujets. » (Membre du service gestion de crise de la Ville de Paris).

L'entrée de la Zone de Défense dans la gestion des plans hivernaux, cantonnée auparavant à la Préfecture de Paris, illustre le poids des planificateurs administratifs ou des responsables des plans de sécurité civile et sanitaire dans l'élaboration du PUH. Le Préfet de Police, secondé par le Préfet Secrétaire Général de la Zone de Défense est désormais responsable de prendre la décision de déclencher les différents niveaux de mobilisation, à partir des informations rassemblées au sein du Pôle Protection des Populations. Ce nouveau service est présenté ainsi dans *Liaisons*, le bulletin d'information de la Préfecture de Police : « Dirigé par un lieutenant-colonel de sapeurs-

³³ *Liaisons*, 81, janvier-février-mars 2004, pp. 19-21.

³⁴ Ibid.

pompiers, le pôle de protection des populations, chargé de la protection des personnes et des biens, évalue les risques dans les domaines sanitaire, de sécurité civile, technologique et industriel et élabore des réponses sous la forme de plans d'action. Parmi ses réalisations, la participation au plan "grand froid" destiné à lutter contre les températures extrêmes et les plans "Piratox" et "Biotox" pour faire face au risque Nucléaire, Radiologique, Biologique et Chimique.»³⁵

Le nouveau rôle joué par la Zone de Défense révèle deux dimensions du PUH. D'une part, le souci de technicisation, de professionnalisation du dispositif de prise en charge en urgence des sans-abri, comme le montre la citation suivante d'un officier de la BAPSA :

*« Avant, c'était le plan Grand Froid. Le PUH rajoute des niveaux et crée une veille sociale avec la prise en compte du dispositif par la Zone de Défense. **C'était moins professionnel que maintenant.** La Zone de Défense est aussi impliquée dans le dispositif Canicule. Il y a donc maintenant une prise en compte de cette problématique au niveau zonale.*

"Moins professionnel"... ?

***Car il n'y avait pas les mêmes autorités.** Il n'y avait pas cette montée en puissance, cette interaction entre les différents acteurs. Il n'y a plus d'improvisations comme il pouvait y en avoir avant. C'est beaucoup plus professionnel que ça pouvait l'être. »* (Officier de la BAPSA).

D'autre part, le souci d'ordre public l'emporte sur la dimension « politique sociale » du problème public posé par les personnes à la rue. L'attribution à la préfecture de Police de la décision de déclencher les niveaux de mobilisation du PUH, plutôt qu'à la Préfecture de Paris³⁶ illustre donc la qualification du problème public qui dominait au moment de l'élaboration du plan. Ainsi par exemple, les représentants du secteur associatif ne participent pas aux réunions de préparation du PUH à la Préfecture de Police, alors qu'ils se rencontrent régulièrement à la DASS de Paris pour la coordination opérationnelle des actions de terrain³⁷. Comme nous l'avons vu, cette dimension « ordre public » est complémentaire de la dimension humanitaire de mise à l'abri.

*« La préfecture de Police, ce sont eux qui déclenchent les niveaux 2 et 3, ils gèrent aussi toute la communication en ce qui concerne les décès éventuels, font les analyses, etc. En revanche, ils ne s'occupent pas des financements, ni de l'organisation de la prise en charge des sans abris dans les hébergements, qui relève de la Préfecture de Paris. On peut se poser la question, ou plutôt l'intérêt de maintenir cette séparation, j'aurais bien mis tout ça à la préfecture de Paris. **Parce qu'il y a un aspect sécurité publique et tranquillité publique. Au début pourquoi, on prenait en charge les clochards pour les mettre à Nanterre ? C'est une question de sécurité publique plutôt que de prise en charge des sans-abri.** »* (Membre du cabinet de Catherine Vautrin).

« [Le « passage de relais de la DASS à la zone de défense », c'est parce que la mise à l'abri des SDF est devenu un problème de sécurité civile (pour qu'il n'y ait pas de mort de froid dans la rue) avec l'apparition de la notion de « mise à l'abri de populations vulnérables » dont les SDF font partie. » (Membre du Samusocial de Paris).

L'élaboration du PUH peut donc se comprendre comme un processus de transfert de politique publique en deux étapes³⁸. La première étape du transfert s'inscrit fortement dans le chemin parcouru par l'action publique dans le secteur de la prise en charge des sans-abri, à savoir une professionnalisation à l'image de l'urgence médicale, sous l'impulsion de médecins issus de l'humanitaire et de la médecine d'urgence. La seconde étape du transfert est celle d'un instrument

³⁵ *Liaisons*, 81, janvier-février-mars 2004, pp. 19-21.

³⁶ En septembre 2003, il a été officiellement décidé entre le Préfet de Paris et le Préfet de Police de Paris que ce qui relève des plans de sécurité civile était désormais de la compétence du Préfet de Police.

³⁷ Réunions mensuelles du Plan Atlas : initialement centrées sur le transport par la RATP des personnes à la rue vers certains centres d'hébergement, ces réunions sont aujourd'hui davantage l'occasion de rassembler l'ensemble des partenaires de terrain.

³⁸ Il est encore difficile de dire si ce transfert de politique publique est achevé, même s'il semblerait que les événements de l'hiver 2006-2007 aient orienté l'action publique vers de nouvelles voies.

d'action publique établi dans le cadre de la gestion des crises civiles et sanitaires, à savoir les plans d'urgence de sécurité civile et de sécurité sanitaire composés de trois niveaux de mobilisation déclenchés automatiquement selon certains indicateurs.

III. Une volonté de minimiser la décision politique dans la prise en charge des sans-abri l'hiver

Pourquoi et comment les importateurs politiques s'engagent dans ces opérations de transfert ? Nous souhaitons tester ici l'hypothèse de « dépolitisation » induite par le choix d'un mécanisme automatique de décision.

Nous souhaitons démontrer que l'instrument technique proposé par les acteurs qui opèrent le transfert, les médecins issus de l'humanitaire et de la médecine d'urgence, tout comme les gestionnaires des plans de sécurité civile et de sécurité sanitaire, est conforme aux motivations des décideurs publics favorables à un mécanisme automatique qui minimiserait leur responsabilité dans la prise de décision. Cette stratégie des acteurs politiques est aussi guidée par les contraintes institutionnelles suivantes : le partenariat avec les associations et la disponibilité des informations pour la définition des critères.

A - Les décideurs publics ne veulent pas recevoir de blâme pour leurs actions ou inactions à l'égard des sans-abri

L'argument de « *blame avoidance* », selon lequel les acteurs décisionnaires cherchent à éviter le blâme, repose sur le postulat du « biais négatif » des électeurs selon lequel il existe une profonde asymétrie dans la rétribution des coûts et des gains engendrés par une politique publique (Weaver, 1986 : 373). Puisque les électeurs sont plus sensibles aux effets néfastes d'une politique ou d'une non intervention qu'aux effets positifs, les décideurs cherchent à minimiser en priorité les blâmes, puis à satisfaire au mieux les gains politiques et l'intérêt général. C'est pourquoi, pour tester l'hypothèse que la réduction des pouvoirs discrétionnaires des décideurs engendrée par le PUH est une tentative des acteurs publics responsables de la sécurité civile, d'éviter le blâme ou bien de le répartir en cas de crise³⁹, nous devons identifier la nature du blâme, et analyser la structure de la relation entre les concepteurs du PUH, et ceux qui sont concernés par ces mesures, en fonction des ressources disponibles par ceux qui génèrent le blâme et ceux qui tentent de l'éviter.

Le blâme juridique face à un mort de froid concerne les préfets, responsables officiels de la protection des populations sur leur territoire. Or, la circulaire ministérielle, unique texte se référant aux responsabilités de chacun dans le cadre du déclenchement du plan, n'est pas opposable. La faiblesse juridique du PUH est liée à la nature « technique » de l'instrument.

« L'objectif d'un plan n'est pas de définir les responsabilités, les objectifs du plan sont liés à une connaissance locale des moyens disponibles. Mais en termes de responsabilité... Ils ont une vocation opérationnelle mais pas légale. Ils constituent un cadre d'action pour réfléchir, recueillir les avis, les moyens disponibles etc. Ce n'est pas une garantie contre... Par exemple, si un SDF meurt, et qu'en supposant

³⁹ Le Plan Canicule créé la même année est géré par les mêmes acteurs, et souvent présenté comme le versant été du Plan hivernal.

qu'il ait une famille, et que celle-ci attaque l'Etat... Ce n'est pas un paravent juridique. » (Membre du service Gestion de Crise de la Ville de Paris).

L'intérêt de l'analyse de R. Kent Weaver est de montrer que les conditions structurelles du système politique influencent les stratégies de « *blame avoidance* ». Or, dans le système français, l'exercice de clarification de la responsabilité est encore plus flou que dans les systèmes parlementaires anglo-saxons beaucoup plus contraints à rendre des comptes. En effet, en France, comme l'ont montrées l'Affaire du sang contaminé ou la crise de la canicule⁴⁰, les jeux de renvoi de balle sont permanents⁴¹. C'est ce que Julien Damon nomme à propos de la question SDF, le « jeu de ping-pong », « jeu de renvoi des personnes et de report des responsabilités d'une institution à l'autre » (Damon, 2002a : 243).

Néanmoins, la crise sanitaire de la canicule a engendré une profonde crise de crédibilité des pouvoirs publics dans leur rôle de protection des populations, et les préfets ont été profondément choqués, accentuant leurs craintes face aux mises en causes de plus en plus fréquentes de l'administration publique dans la gestion de crises, et la tendance à la pénalisation de son action de façon plus générale⁴².

« Les préfets sont quand même très sensibles durant cette période là. Et puis nous, on a mis aussi un peu de pression, et les préfets se sont sentis un peu obligés de s'investir. Ils s'investissaient mais après la canicule, ils se sont sentis obligés de beaucoup plus s'investir. Il y a eu quand même un effet psychologique important. Certains préfets et directeurs ont été choqués de la façon par laquelle ça n'avait pas été du tout géré. Il y a eu cet impact important qui a fait que les choses ont un peu évolué. » (Membre du cabinet de Dominique Versini).

Dès lors, la création d'une procédure automatique de prise en charge des sans-abri l'hiver relèverait moins d'une recomposition de la responsabilité politique que de ce que Peter Aucoin considère comme un des enjeux des changements portés par les instruments managériaux, une volonté de renforcement de la responsabilité opérationnelle des hauts fonctionnaires dans une logique clairement organisationnelle (Aucoin, 1990). En ce sens, la crise de la canicule a certainement été un facteur important de la réorganisation de la protection des sans-abri l'hiver, sous forme de choix d'indicateurs de prise de décision, mais aussi avec la création d'une cellule de veille sociale destinée à coordonner les actions – c'est l'absence de coordination qui fut le principal blâme de la crise de la canicule.

Cependant, le problème de la responsabilité des préfets face à la mort d'un sans-abri se fait plus saillant depuis la fin du délit de mendicité. Les forces de l'ordre n'étant plus autorisées à emmener de force une personne qui dort sur la voie publique, le risque de non assistance à personne en danger devient réel. L'arrivée de Dominique Versini au pouvoir en 2002 a aiguisé cette opposition entre la liberté de la personne qui vit à la rue – fortement défendue par le Samusocial de Paris où

⁴⁰ Ces deux affaires ont montré que la responsabilité pénale des membres du gouvernement peut être facilement engagée, même si cependant, elle n'est pas propre à notre époque comme l'illustre la fameuse condamnation au bannissement à vie de Nicolas Fouquet, surintendant de Louis XIV en 1661.

⁴¹ « *Responsable mais pas coupable* » : fameuse formule employée pour sa défense sur TF1 en novembre 1991 par Georgina Dufoix, la ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale mise en cause dans l'Affaire du sang contaminé.

⁴² Comme le rappelle Claude Gilbert, le premier ministre Edouard Balladur répondait déjà à ses craintes lors d'une assemblée générale de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur tenue le 18 novembre 1993 : « je sais enfin le prix que peut avoir pour vous l'exercice des responsabilités. La mise en cause personnelle des représentants de l'Etat au plan pénal, du fait des dysfonctionnements administratifs, pose des problèmes inédits. J'ai demandé à mon cabinet de constituer avec les représentants des ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Fonction Publique un groupe de travail pour les étudier et me faire les propositions nécessaires » (note interne) (Gilbert, 1995 : 140).

a été formée Dominique Versini – et le devoir d’assistance à personne en danger – que les Préfets observent de prêt. Cette opposition a d’ailleurs fait l’objet d’un conflit ouvert entre Dominique Versini et le Préfet de police, lors d’une réunion de préparation du premier hiver de la ministre, comme nous le conte un témoin de la scène :

« Dans une réunion au ministère, Mme Versini explique ça [la liberté des personnes à refuser un hébergement] et le Préfet de police de l’époque, la coupe assez brutalement, comme j’ai rarement vu un Ministre se faire couper en réunion, en lui disant : « Mme Versini, vous pouvez me dire ce que vous voulez, mais moi je peux vous dire que s’il fait -10°C, j’organise mes équipes policières, et on ramassera de gré ou de force les sans abri qu’on trouvera, et ce que j’attends de vous c’est que vous disiez, ces sans abri, je les amène où ? Mais moi je les laisse pas sur le trottoir au motif qu’il faudrait discuter » [...] Il avait dit « oui Mme Versini, s’il y a 20 morts dans la rue à Paris demain matin, au petit matin, c’est pas vous...vous vous serez sans doute acquittée, mais moi je suis sûr qu’un jour ou l’autre on me mettra au pénal, et j’ai pas envie de passer au pénal pour ne pas avoir assisté les gens dans la rue, ça fait partie de mes pouvoirs, ça fait partie de mes responsabilités aussi ! » (Membre de la DGAS).

Dès lors, on peut se demander si le choix d’un mécanisme automatique n’est pas le compromis trouvé pour résoudre cette opposition : offrir aux préfets un outil de mise à l’abri des personnes à la rue, dans une logique qui allie compassion et ordre public.

Cette hypothèse se trouve renforcée si on considère qu’aux côtés du blâme juridique, il y a le blâme électoral. La sanction électorale des sans-abri par rapport aux politiques qui les prennent pour cible a peu d’ampleur, en raison de leur relativement faible représentation et du faible taux de participation électorale de cette population. Néanmoins, le sentiment de compassion de la population générale à leur égard durant l’hiver, admirablement tenu en éveil par des associations fortement médiatisées, alourdit le poids des électeurs potentiellement insatisfaits des politiques de lutte contre l’extrême exclusion⁴³. D’ailleurs, un français sur deux pense qu’il peut se retrouver un jour sans domicile⁴⁴. Et les négociations ouvertes cet hiver, suite à la critique fortement médiatisée des Enfants de Don Quichotte en pleine campagne présidentielle, illustre bien les risques électoraux pour le gouvernement en place. Il en résulte que la question de l’hébergement des sans-abri l’hiver traduit parfaitement le « biais négatif » mis en évidence par R. Kent Weaver : toute action des hommes politiques dans ce sens est moins gratifiée que l’inaction n’est sanctionnée. D’autre part, toute action en faveur de l’hébergement des sans-abri l’hiver est l’objet d’un consensus. Ainsi, ne pas intervenir en faveur des sans-abri signifie pour les décideurs « violer le consensus » (Weaver, 1986), et se traduit par un blâme de l’opinion publique. La forte médiatisation des « morts de froid » traduit ce blâme, et c’est pourquoi « un bon ministre de l’exclusion se calcule au nombre de morts qu’il a eu l’hiver qui a précédé ou qui a suivi sa nomination »⁴⁵. Un membre de la DGAS le formule également :

« Tous les Ministres ont la hantise de se trouver dans une situation où les médias leur bondissent dessus en leur disant « vous n’avez rien fait ! Qu’est-ce qui se passe ? [...] Donc la Ministre en charge peut être prise de court et la seule chose qu’elle peut dire c’est « moi j’ai tout fait, depuis le mois de septembre j’ai mobilisé les Préfets, j’ai envoyé les consignes, j’ai fait une circulaire... » Tout ça est effectivement fait dans la crainte que se produise une série d’incidents qui donnerait l’impression qu’on n’est pas du tout préparés. » (Membre de la DGAS).

⁴³ Nous parlons ici des dispositifs nationaux financés par l’Etat, consacrés à la prise en charge des sans-abri. Au niveau local, le blâme électoral est tout autre. Cette citation d’une chargée de lutte contre l’exclusion à la Ville de Paris explique la différence des réactions des électeurs au niveau national et au niveau local, notamment en raison du phénomène NIMBY : « On a des gens qui viennent réclamer, en disant mais c’est inadmissible comme on laisse autant de SDF à la rue. Mais autant après des gens qui disent mais c’est inadmissible qu’on implante une structure à côté de chez moi, mon appartement va être déprécié, je vais y perdre au niveau du prix, voilà. »

⁴⁴ Sondage BVA-Emmaüs France 7/12/2006 : 48% des français pensent qu’ils peuvent devenir sans-domicile-fixe dans l’avenir.

⁴⁵ Entretien avec un membre du Recueil Social de la RATP, 2007.

Les références à la crise de la canicule de l'été 2003 sont présentes dans les justifications apportées par les décideurs à l'élaboration du PUH l'hiver 2003-2004 :

*« Nous l'avons finalisé à la suite de la Canicule de 2003. Pour se préparer à passer l'hiver et protéger des populations. »
« Et donc le PUH a vu le jour en 2003...Après la canicule. On a voulu regarder devant nous ce qui nous attend. Et ce n'était pas d'abord l'été mais l'hiver. On l'a placé sous l'égide des températures extrêmes. »* (Membre de la Zone de Défense).

*« Du coup, ce qui est important de savoir, c'est qu'ensuite, ça a été repris dans le plan canicule de 2004. C'est-à-dire que quand il y a eu la canicule en 2003, nous ensuite **en fait on a embrayé sur le plan hiver. Oui, on avait aussi eu cet épisode de la Canicule, un épisode difficile. C'est là que la ministre a souhaité effectivement qu'on invente autre chose, à la lumière de ce qui s'était passé sur la canicule. C'est vrai qu'il y avait ça, j'avais oublié, il y avait ce contexte là, ce qui fait qu'il a fallu qu'on trouve d'autres réflexes.** [...] On était aussi très pressés par l'Intérieur de vraiment mettre des critères pour ne pas laisser des personnes à la rue dans des conditions climatiques difficiles **et après d'être accusés de ne pas donner assistance à personne en danger.** »* (Membre du cabinet de Dominique Versini).

Ainsi, le consensus de l'opinion publique en faveur des sans-abri l'hiver invite les décideurs à la conformité. Dès lors, la création du PUH et l'institutionnalisation de règles de décision relèvent d'une stratégie de « *blame avoidance* » de type « *pass the buck* » (Weaver, 1986 : 386-387) : la décision de ne pas ouvrir plus de places d'hébergement est déléguée aux températures de Météo France, alors que les associations sont fortement mobilisées pour mettre en œuvre le plan.

B - Neutraliser l'expertise des associations

« Je suis allé à Montréal par exemple : et bien là bas, le gouvernement fédéral peut dire, par exemple, à une association, « vous devriez faire ci, ou ça », et l'association fait un bras d'honneur, parce qu'ils sont entièrement financés sur fonds privés ; donc ils font ce qu'ils veulent. En France c'était pareil, sauf qu'ils étaient financés sur fonds publics. Et il a donc fallu – même si ce n'est pas encore gagné et moi je tenais beaucoup à ça sur le plan administratif – que l'on passe par des financements pluriannuels, qui consistaient à dire : on ne vous considère plus comme des pleurnicheurs qui viennent sans arrêt chercher des sous pour faire une noble mission... On considère que vous avez une mission déléguée de service public. Donc, on vous finance : vous êtes des partenaires ; mais on a le droit de mettre le nez dans ce que vous faites, dans vos comptes, dans vos budgets. [...] Donc autour de ce plan d'hiver, l'idée a été surtout de dire : « vous êtes tous partenaires de l'Etat. » (Membre du cabinet de Dominique Versini)

Le PUH s'inscrit dans une tentative étatique de stabiliser la prise de décision pour la rendre indépendante des pressions et des divisions associatives. Comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessus avec un membre du cabinet de Dominique Versini, les concepteurs du PUH recherchent une plus grande efficacité dans la gestion des crises, et celle-ci passe par un renforcement du contrôle des associations, en les impliquant davantage dans le dispositif. La création du Samusocial de Paris, Groupement d'Intérêt Public au sein duquel l'Etat est le principal financeur, a été la première étape de ce processus. Son échec à rassembler les associations et à concentrer l'expertise entre ses mains conduit l'Etat à aller plus loin.

1) Un tiers-secteur indispensable mais difficile à contrôler

Au cours des années 1980, de nouveaux modes d'intervention étatique sont inventés pour répondre au problème de la « nouvelle pauvreté ». La prise en charge étatique des sans-abri en possède les principales caractéristiques : approche territoriale, transversale, partenariale et contractuelle pour cibler l'action sur ceux qui en ont le plus besoin. Dans ce nouveau cadre d'intervention, les associations d'aide aux plus démunis bénéficient d'un pouvoir d'expertise

important – renforcé par leur ancienneté –, comme l’exprime ce responsable au Samusocial : « *on voit bien aussi que l’Etat a besoin de la façon dont on lit les choses parce que bon cette [personne au cabinet] était un peu perdue donc c’est nous qui avons pris la décision en réalité* ». Les pouvoirs publics s’appuient donc sur elles pour agir auprès de cette population sans-abri aux contours difficilement appréhendables.

Mais la capacité de mobilisation des associations est de plus en plus forte comme celle de tout groupe d’intérêt aujourd’hui – notamment pour obliger l’Etat à prendre ses responsabilités (Weaver, 1986 : 383) – en raison d’un élargissement de leur répertoire d’action – comme l’a d’ailleurs montré récemment le « *happening* » des Enfants de Don Quichotte. Le Tiers-secteur associatif tend à s’autonomiser et crée des problèmes de « gouvernance » (Mayntz, 1993). Par conséquent, l’Etat s’interroge sur la façon de piloter le secteur : comment bénéficier de l’expertise des associations tout en coordonnant l’ensemble des actions en fonction des objectifs étatiques ? :

« Les associations sont à considérer avec beaucoup d’attention et d’intérêt. Elles ont beaucoup à apprendre aux acteurs des politiques publiques, mais elles ne doivent pas non plus faire la politique, qui doit rester régalienne. Dans ce secteur, je ne peux pas imaginer de mettre en difficulté les associations. » (Sénateur).

Une solution peut être de créer un organisme semi-public rassemblant l’expertise en coordonnant les associations, comme le Samusocial de Paris.

2) La création du Samu Social de Paris, une dépolitisation institutionnelle ?

La création du Groupement d’Intérêt Public Samusocial de Paris, est issue d’une réelle « volonté politique » selon ses fondateurs (Versini, 2000 : 53). Nous pouvons l’interpréter comme une « tactique de dépolitisation institutionnelle » selon la typologie de Jim Buller et Matthew Flinders (Buller et Flinders, 2005), cherchant à réduire la pression des groupes d’intérêt⁴⁶. Dans la mesure où le « GIP est une mise en commun des moyens matériels, humains et financiers apportés par des organismes publics et des entreprises privées, formalisée par une convention constitutive dans un but non lucratif d’intérêt général »⁴⁷, on peut considérer qu’il est un « outil de l’Etat »⁴⁸. Le Samusocial de Paris fait contrepoids à l’expertise des associations. Grâce à un financement en partie étatique⁴⁹ – par l’intermédiaire de la Direction de l’Action Sociale – et à la gestion du « 115 » qui lui a été confiée par l’Etat, le Samusocial de Paris a désormais une place centrale dans le dispositif de prise en charge des sans-abri à Paris. C’est d’ailleurs ainsi que le perçoivent certains de ses dirigeants⁵⁰. Il en résulte que pour les associatifs, le Samusocial de Paris est « mi-privé mi-public, mi-figue mi-raisin »⁵¹. Concrètement, ce statut hybride se traduit par deux

⁴⁶ Une analyse diachronique des relations entre les associations de défense des sans-abri et l’Etat serait ici nécessaire pour approfondir l’hypothèse d’une « tactique de dépolitisation institutionnelle » avec la création du Samusocial de Paris. En effet, cette hypothèse ne reste pertinente que si on remarque une diminution de la capacité contestataire des associations « intégrées » depuis sa création. Dans le second chapitre, nous montrerons comment le PUH favorise des actions gestionnaires des associations, aliénant en partie leur force de contestation. Mais nous ne remontons pas au-delà des années 2000.

⁴⁷ http://www.samusocial-75.fr/article.php?id_article=1

⁴⁸ Ce terme a d’ailleurs été employé à la fois par un responsable associatif et par un membre du cabinet de Catherine Vautrin. En revanche, l’interprétation selon laquelle le Samusocial de Paris serait une « agence » n’a pas convaincu les acteurs. Dans la typologie des structures de dépolitisation au niveau « micro » de Jim Buller et de Matthew Flinders, le Samusocial de Paris se situe parmi les « *independent statutory bodies* ».

⁴⁹ Des dirigeants du Samusocial de Paris ont insisté lors d’un entretien sur l’importance de ce financement étatique, facteur de jalousie des associations, celles-ci étant en déficit constant alors que les statuts du Samusocial de Paris ne lui permettent pas d’être endetté.

⁵⁰ Lors d’un entretien avec un dirigeant du Samusocial de Paris, le 115 a été présenté comme « le noyau central de tout le dispositif », dont la « qualité fait la force ». « Une vraie machine de guerre ».

⁵¹ Entretien avec un membre des Resto du Cœur travaillant à la Péniche du cœur, un CHU.

différences fondamentales par rapport aux associations. Premièrement, le Samusocial de Paris bénéficie d'un financement privilégié en temps et en heure, ce qui « agace les associations », comme l'explique ce dirigeant du « 115 » :

« Nous on est un GIP, on n'a pas le droit d'avoir des dettes, c'est comme ça. Par contre le gros problème des associations, depuis plusieurs années d'ailleurs - et c'est pas de la faute de la DASS, c'est Bercy qui les coince parce que ça coûte extrêmement cher – c'est qu'il y en a qui encore qui, le mois dernier [Novembre 2006], n'avaient pas été payés sur leur budget de l'année 2006 », [...] Ca nous amène des gens qui sont un peu agacés par nous. [...] On n'y est strictement pour rien mais n'empêche que c'est quelques fois des agacements très profonds qu'on peut ressentir des associations envers nous. »

Deuxièmement, le Samusocial de Paris est très réactif à la demande de l'Etat. Les associations attribuent cette réactivité à une obligation liée à son statut :

« Nous [les associations], dans les réunions, quand on veut dire non on peut. Eux, je ne les ai jamais vu dire « merde » ». (Membre des Restos du Cœur).

« C'est plus la personnalité de Xavier Emmanuelli, ce qu'il fait et ce qu'il a amené au secteur, la pertinence de ses analyses, qui permettent au Samusocial de Paris de faire entendre sa voix que l'outil technique qui est au service de l'Etat. Il n'a pas le choix. La preuve, le nombre de chambres d'hôtels que gère le SSP, je ne suis pas sûr que ce soit de sa propre volonté, mais il fallait bien que quelqu'un le fasse et l'Etat a un outil. Donc le SSP est obligé de le faire. » (Un dirigeant d'Emmaüs).

Et même un dirigeant du « 115 » le reconnaît : *« Quand la ministre requiert notre présence à la cellule de crise, elle ne requiert pas nos services pour notre aspect associatif, mais pour notre savoir-faire et le fait qu'en tant qu'institutionnel, elle est décisionnelle. On ne peut pas envisager de dire non au ministre. [...] Et puis même si on est en désaccord avec les décisions qui sont prises, on dit d'accord, on le fait et on espère que ça se passera bien. »*

Néanmoins, pour un membre du cabinet de Dominique Versini, l'objectif initial de coordination des associations par l'intermédiaire du Samusocial et du « 115 » n'a pas complètement réussi : *« C'est une création politique qui a été vue avec une très grande réserve pas les associations parce que c'est une émanation de médecins. Et le sanitaire et le social, vous savez, à cette époque-là... On avait très peur du pouvoir médical... Certains disaient « Mais de quoi ils se mêlent, etc. ». Donc en ce qui concerne la coordination complète par le Samu Social : beaucoup d'associations n'ont pas souhaité se mettre sous sa coupe. ». Il a donc fallu aller plus loin et placer directement la coordination des associations sous l'égide du Préfet, grâce au PUH : « Donc l'idée est venue d'essayer de coordonner tout ce petit monde : à la fois les Samu sociaux, les caritatifs, les équipes mobiles de tout poil... Pour mettre tout le monde d'accord [...] Donc tout cela a émergé au moment où l'on s'est dit que la seule autorité capable de recruter tout ça sans que personne ne moufte, c'était le Préfet. »*

Ainsi, la tactique de dépolitisation au moyen du transfert d'un mécanisme automatique incarnée par le PUH complète la tactique de dépolitisation institutionnelle tentée avec la création du Samusocial de Paris. Nous verrons d'ailleurs dans le prochain chapitre que dans sa mise en œuvre, grâce à un usage souple des indicateurs, le PUH contribue à rendre gestionnaires et responsables les associations, neutralisant ainsi leur force contestataire. Mais il convient de s'attarder auparavant sur le processus de sélection et d'objectivation des indicateurs : si l'Etat tente de « chapeauter » les associations, c'est aussi parce qu'il a l'occasion de « faire porter le chapeau » aux températures de Météo France.

C - Le processus de sélection et d'objectivation des indicateurs

Selon R. Kent Weaver, il ne suffit pas de s'intéresser au processus aboutissant à la décision de rendre un mécanisme automatique, il faut aussi comprendre comment s'est effectuée la sélection entre les indicateurs, et sur quel type de légitimation elle repose. Sur quelles modalités le mécanisme automatique de déclenchement des niveaux de mobilisation hivernale pour les sans-abri est-il fondé?

Les indicateurs donnés dans les textes officiels de 2003 sont d'ordre météorologique : températures absolues, températures ressenties, force du vent. Leur objectivité, déjà très claire, est renforcée par la signature, le 29 octobre 2003, d'une Convention « Urgence climatique pour les sans-abri » entre l'Etablissement public à caractère administratif Météo France et le Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité. Météo France devient un « partenaire essentiel » du Ministère, comme le rappelle en entretien un membre de cabinet de Madame Vautrin : « *Avez-vous vu Météo France ? C'est un partenaire essentiel, qui diffuse des informations essentielles pour mettre en alerte. Il faut ABSOLUMENT que vous alliez les voir.* » Cette convention permet d'asseoir le PUH et les indicateurs de déclenchement qui le définissent sur l'expertise de Météo France. Cela a d'ailleurs été fortement valorisé dans le Rapport d'enquête parlementaire sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule : « L'expertise de Météo France en matière de biométéorologie ne fait aucun doute. Il est regrettable que les administrations sanitaires n'en aient pas tiré parti avant le drame d'août 2003. La césure entre services météorologiques et agences ou administrations sanitaires n'a pas de sens. Le ministère de la santé a tout intérêt à s'appuyer sur les compétences de Météo France pour l'analyse des phénomènes climatiques extrêmes, à l'instar de ce qui a été mis en place par le secrétariat d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion pour les grands froids. »⁵²

Néanmoins, les seuils de températures pour passer au niveau 2 (« températures négatives le jour et comprises entre -5°C et -10°C la nuit ») et au niveau 3 (« températures négatives le jour et inférieures à -10°C la nuit ») ont été construits de façon relativement arbitraire étant donné que l'Institut National de Veille Sanitaire n'a été chargé que récemment de définir quel était le seuil à partir duquel le nombre d'hypothermies augmentait considérablement, et que les premiers résultats révèlent des températures situées autour de 12°C (Mougel, 2007). Les acteurs présents au moment de l'élaboration du PUH le reconnaissent :

« Voilà un petit peu comment les choses se sont passées. Ce n'est pas hyper scientifique non plus, enfin moi, je n'ai pas réuni des comités scientifiques pour faire ça. Ca c'est fait un peu de bric et de broc, de réunion avec l'ancien préfet de police Proust, le Professeur Carli et Dominique Versini, pour rédiger ces petits bouts de circulaire. » (Membre du cabinet de Dominique Versini).

« En ce qui concerne la pertinence des seuils, qui sont pseudo scientifiques, j'ai pas envie de discuter de ça. On trouve des trucs aussi hallucinants que la précision de mesure de la température à 10 m au dessus du sol. Quand tu te lèves le matin, il fait froid ou pas, tu le vois ! » (Médecin au Samusocial de Paris).

Si celui qui impulse le partenariat avec Météo France, le Docteur Hassin, est aussi celui qui a mené dans le cadre de l'Observatoire de la Grande exclusion du Samusocial de Paris des études sur la relation entre le froid et les demandes d'hébergement, ses résultats ne semblent pas avoir retenu l'attention des décideurs.

⁵² F. d'Aubert, *Rapport d'enquête n°1455 sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 25 février 2004, p. 177.

« Alors, [pour choisir les critères de températures] on a fait ça avec le professeur Carli et ses équipes, sur des critères un peu physiologiques et surtout... je ne me rappelle plus, mais Météo France nous avait sorti des études. Car au-delà des températures, on avait aussi la température ressentie avec l'effet du vent et de l'humidité, et c'est en combinant tous ces critères qu'on... avec -5°C... Ceci dit, ce n'est pas figé. Si on estime que le dispositif est saturé... on peut aussi agir. Mais on était partis d'aspects plutôt physiologiques de résistance au froid, en fonction des études... [Silence] (Membre du cabinet de Dominique Versini).

Comme le sous-entend la fin de cette citation, d'autres critères de décision de déclenchement des niveaux de mobilisation existent (« si on estime que le dispositif est saturé... on peut aussi agir ») mais ne semblent pas avoir été retenus (« mais on était partis d'aspects plutôt physiologiques »). La décision de sélectionner certains indicateurs plutôt que d'autres ne peut se comprendre sans la prise en considération des informations disponibles pour construire les indicateurs. En effet, dans le cadre du PUH, on peut légitimement se demander pourquoi un indicateur de saturation des places d'hébergement n'a pas été mis en place⁵³. Un élément de réponse important semble être l'absence de données fiables pour quantifier les besoins des personnes à la rue ou l'absence de système fiable de remontée d'informations. L'ensemble des acteurs rencontrés s'accorde pour le regretter. Voici quelques témoignages :

« Mais de toute façon de manière générale on a un gros problème de recensement, un des problèmes du plan hiver est celui de l'évaluation des besoins, on ne connaît pas le nombre véritable des Sans Domicile Fixe en France. » (Membre du cabinet de Catherine Vautrin).

Et pourtant, comme certains le font remarquer, le « 115 », qui centralise et oriente quotidiennement une partie des demandes d'hébergement vers les places disponibles parmi celles qui sont mises à sa disposition, permet une évaluation partielle des besoins, ou du moins une évaluation des évolutions des demandes d'hébergement :

« On sait que le dispositif est je dirais insuffisant, il est quantitativement insuffisant, même si on n'a pas de données véritables pour le prouver, il y a quand même des indicateurs, par exemple j'ai rencontré encore récemment les gens de la DASS de Paris, et qu'est-ce qu'ils indiquent ? Que globalement il y a 800 appels en moyenne en ce moment qui parviennent chaque jour au téléphone 115, et ils n'assurent de réponses effectives qu'autour de 300. » (Membre de la DGAS).

Alors pourquoi d'autres indicateurs, davantage centrés sur l'occupation des dispositifs n'ont pas été mis en place ? Deux raisons peuvent être avancées. D'une part, les indicateurs de températures étaient plus directement disponibles car un protocole expérimental avec Météo France avait été mis en place par le Docteur Hassin dès l'hiver précédent. D'autre part, le choix des indicateurs est toujours guidé par un enjeu de légitimation. Si l'on reconstitue le circuit de la décision mis en évidence par R. Kent Weaver, nous pouvons supposer que les indicateurs alternatifs ne sont pas sélectionnés soit parce qu'ils impliquent des enjeux politiques ou des enjeux de mise en œuvre, soit parce qu'ils ne font pas consensus (Weaver, 1989 : 328). Ces mots d'un membre de la DGAS nous mettent sur la piste et invitent à supposer qu'un indicateur officiel de la tension sur le dispositif mettrait directement en cause l'insuffisance des moyens déployés par les pouvoirs publics :

« C'est quand même très difficile d'avoir une idée précise de ce qui fait la différence entre l'offre et la demande... Mais elle existe, on ne peut pas contester qu'elle n'existe pas ! Si c'est difficile, c'est tout simplement, parce que c'est bien dans la stratégie des pouvoirs publics, que d'aller... que de n'offrir qu'un petit peu... à l'extrême limite de ce que l'on peut. C'est clair ! Tout simplement c'est la crainte de l'appel d'air, particulièrement forte pour des raisons d'immigration clandestine et d'attraction parisienne. » (Membre de la DGAS).

⁵³ Et nous verrons effectivement dans le chapitre suivant que dans la réalité c'est un critère de décision pour déclencher le niveau 2.

A l'inverse, les critères de températures font consensus, même si la notion d'« indice de refroidissement éolien » empruntée au Canada trouble dans un premier temps. Cette dernière, qualifiée de « folie furieuse » ou de « poème » par certains acteurs interviewés, a été l'objet de griseries l'année de sa mise en place :

« Tout le monde était mort de rire, c'était un sujet de rigolade, et c'était une des rares choses qui rassemblait les associations, c'était de se marrer autour de l'Indice de Refroidissement Eolien » (Membre du Recueil Social de la RATP).

Mais l'indicateur n'engendre pas d'opposition :

« Est-ce qu'il y a eu, à ce moment là, une recherche de consensus avec les différents acteurs ou des controverses avec des personnes qui auraient voulu d'autres critères de déclenchement ?
*Paradoxalement non, parce qu'il n'y a pas eu trop de difficultés. On a expliqué ça aux associations qui œuvrent auprès des personnes sans abri en leur expliquant qu'effectivement à chaque niveau il y avait des moyens supplémentaires ; la 1^{ère} année on a eu des critiques de la part des services de l'Etat parce qu'ils disaient « oui, il fait deux degrés alors on appuie sur le bouton ! », mais après elles ont compris que derrière le déclenchement de ces niveaux, il y avait des mobilisations des services, qu'on ouvrait des capacités, donc elles ont vu quand même que le fait de déclencher ces niveaux appelait aussi vraiment dans le réel des moyens supplémentaires. Donc elles étaient plutôt satisfaites. [...] Mais non, on a eu de la chance, on n'a pas eu trop de difficultés... Surtout **qu'on a eu aussi l'appui, dans la déclinaison du plan, du professeur Carli, une sommité médicale importante, qui nous a permis d'asseoir scientifiquement les choses.** » (Membre du cabinet de Dominique Versini).*

La fin de cette citation d'un membre du cabinet de Dominique Versini, qui a donc participé, à l'élaboration des indicateurs, reflète l'importance de l'autorité des experts, et notamment des experts médicaux, principaux agents du transfert de l'instrument d'action publique comme nous l'avons vu précédemment. Les indicateurs de températures étaient soutenus par l'expertise scientifique de Météo France et d'un professeur de médecine d'urgence.

Enfin, remarquons que l'essentiel des témoignages recueillis au sujet du choix des critères sont ceux des acteurs institutionnels, et plus spécifiquement des membres du cabinet ministériel. La gêne ressentie par ce membre du cabinet de Dominique Versini face à la question du consensus – citation ci-dessus – est assez significative : les acteurs associatifs ont très peu participé à ce processus de sélection. Ce qui n'est pas sans poser problème dans la mise en œuvre du PUH.

* * *

Le choix d'un mécanisme automatique de mobilisation pour les sans-abri est le fruit de trois éléments convergents : l'héritage institutionnel et cognitif sur le temps long, la technicisation du social analysée en termes de transfert de politique publique en deux étapes, et la volonté des décideurs publics de dépolitiser leurs actions. Le PUH suit le chemin emprunté par les politiques précédentes de prise en charge des personnes à la rue, très marquées par la dimension normative du problème public : une attention saisonnière au problème en général, et une approche en termes d'« urgence sociale » depuis vingt ans. Et en effet, le choix des indicateurs reflète la façon de penser le problème et les moyens institutionnels disponibles pour y répondre. Il complète ainsi l'argument de « *blame avoidance* », pour démontrer la volonté des décideurs publics de minimiser la décision de déployer des moyens supplémentaires pour les sans-abri.

L'analyse de l'objet transféré et des acteurs engagés dans le transfert apporte des éléments de compréhension des ambiguïtés du processus de technicisation de l'action sociale à l'égard des

sans-abri. Le Plan d'Urgence Hivernale n'est pas exactement assimilable à un mécanisme de gouvernement automatique : la procédure de prise en charge des sans-abri (nombre de lits disponibles, nombre d'équipes faisant les maraudes etc.) correspondant à un niveau d'activation n'est pas automatiquement déclenchée en fonction des températures, puisque la décision ultime revient au préfet. Néanmoins, l'analyser dans cette perspective, nous permet maintenant de réfléchir aux divers enjeux de mise en œuvre que pose ce transfert d'instrument d'action publique. C'est ce que nous souhaitons faire dans le second chapitre. Quels sont les limites et les effets du transfert d'instrument d'action publique ? Comment les éléments du modèle sont-ils aménagés ? En d'autres termes, comment le domaine social et les acteurs qui le constituent s'approprient-ils ce nouvel instrument, comment l'adaptent-ils à leurs problèmes ?

Chapitre 2. Emergence médiatique du problème, émergence non automatique de la prise de décision

Cette étude part du constat d'un décalage entre les déclenchements du niveau 2 du PUH et la définition qu'en donne la circulaire ministérielle (annexe1). Cet écart entre la conception et la mise en œuvre est un résultat classique des études de science politique depuis la célèbre recherche d'Aaron B. Wildavsky et de Jeffrey L. Pressman (Pressman et Wildavsky, 1973). Une analyse approfondie des processus et des structures de mises en œuvre du PUH est donc incontournable. Nous souhaitons, dans ce chapitre, mettre au jour les différents mécanismes d'ajustements, d'échanges et de négociations entre les acteurs qui aboutissent à un usage des indicateurs de déclenchement dévié de l'objectif initial d'automatisme. En effet, nous prenons le concept de mise en œuvre dans l'acception dynamique d'Aaron B. Wildavsky et de Jeffrey L. Pressman c'est-à-dire comme « interaction entre les objectifs et les actions déployées pour les atteindre » (Pressman et Wildavsky, 1973 : XV).

Néanmoins, nous nous restreignons ici à la mise en œuvre du processus de décision des déclenchements, sans évaluer en termes de succès ou d'échec les effets sur les personnes sans-abri de l'application du PUH⁵⁴. Ce qui nous intéresse, c'est de comprendre comment les acteurs aménagent, adaptent, s'approprient les différents éléments de l'instrument transféré. En d'autres termes, nous cherchons à comprendre dans quelle mesure les divers acteurs participent à la prise de décision de déclencher le niveau 2 du PUH⁵⁵ et dans quelle mesure leurs interprétations des critères de déclenchement ont pour conséquence une hiérarchisation des objectifs du PUH. Nous faisons l'hypothèse suivante : l'application d'un mécanisme automatique à la gestion des sans-abri est difficile en raison des résistances de certains acteurs n'ayant pas participé aux choix du transfert, et en raison de l'usage fortement symbolique qu'en font les acteurs politiques ; le PUH s'institutionnalise néanmoins autour d'un partenariat avec les associations gestionnaires de services aux sans-abri ; les critiques sont désormais portées par des associations extérieures.

Nous espérons ainsi découvrir les échanges et les négociations qui s'établissent entre les différents acteurs parisiens de la mise en œuvre : alors que le PUH a été élaboré dans une dimension nationale (la circulaire ministérielle qui le présente est une directive du pouvoir central), nous n'étudierons que la façon dont il est mis en œuvre, adapté et reformulé à Paris. Nous souhaitons montrer que le mécanisme automatique de prise de décision est totalement absent de la pratique : à l'inverse des mécanismes automatiques, réglementaires et discrets étudiés par R. Kent Weaver, les déclenchements des niveaux du PUH sont à la fois discrétionnaires et médiatisés. Ce sont des déclenchements « spectacles » pour reprendre l'image de Murray Edelman (Edelman, 1991). L'objectif technique d'un mécanisme automatique n'est ni réalisé ni véritablement souhaité par les acteurs de la mise en œuvre, dont les ajustements traduisent les limites du transfert d'instrument d'action publique.

⁵⁴ En raison clairement des contraintes temporelles et méthodologiques liées à l'exercice, nous avons dû faire ce choix. S'intéresser aux effets du PUH sur les bénéficiaires n'est donc pas l'objectif de l'analyse, même si cette question a été abordée indirectement lors des entretiens et surtout lors des observations. Cependant, il aurait fallu avoir plus de temps et s'entretenir formellement avec des personnes à la rue, voire observer des interactions entre des travailleurs sociaux et des sans-abri pour voir véritablement les effets sur les bénéficiaires

⁵⁵ Nous nous intéressons plus spécifiquement au passage au niveau 2, car c'est le plus fréquent et le plus significatif ; le choix de maintenir ou non le niveau 2 est un processus de décision comparable.

Quelles sont les conséquences, sur le pilotage de l'action publique, de cet usage souple des indicateurs de déclenchement ? L'usage symbolique du PUH favorise l'émergence automatique du problème, sans mobilisation nécessaire des associations. Les associations « gestionnaires » sont davantage partenaires qu'adversaires des pouvoirs publics. Enfin, l'instrument hybride, qui résulte de cette contradiction interne entre automaticité et publicisation, a un effet propre : il complète un dispositif plus large de lutte contre l'exclusion, dépassant ainsi certaines contraintes institutionnelles de dépendance au sentier emprunté.

Nous décrirons d'abord l'institutionnalisation des « déclenchements – spectacle » non automatiques, avant de s'attarder sur leurs conséquences pour le pilotage de l'action publique.

I. Des « déclenchements - spectacle » institutionnalisés mais non automatiques

Nous souhaitons adopter la même démarche analytique que celle développée par Aaron B. Wildavsky et Jeffrey L. Pressman : plutôt que de constater l'échec des pouvoirs publics à piloter de façon automatique la mobilisation pour les sans-abri, nous nous demanderons pourquoi le PUH est régulièrement mis en œuvre depuis quatre ans, de façon globalement consensuelle⁵⁶. Pourquoi alors que le mécanisme automatique n'est pas vérifié, les acteurs trouvent-ils que le plan fonctionne sans problème particulier, qu'il est « rôdé » ? Pour répondre à cette question, il convient de mettre au jour la dynamique d'institutionnalisation du PUH, c'est-à-dire les ajustements, produits de contraintes organisationnelles et de stratégies, qui permettent aux acteurs de la mise en œuvre de stabiliser leur comportement autour d'une interprétation commune de ce qu'il est approprié de faire. Deux dynamiques conjointes ont contribué à ajuster l'instrument d'action publique à son environnement : les limites du transfert intersectoriel, et l'usage symbolique du PUH encouragé par le gouvernement. L'instrument de gouvernement automatique n'a donc été que partiellement transféré, et de façon inappropriée.

Nous décrirons d'abord la forme relativement stabilisée du PUH, avant d'explorer la dynamique d'institutionnalisation progressive qui l'a façonnée : la souplesse des déclenchements d'une part et leur publicisation d'autre part.

A - Une stabilisation fragile de l'action publique

« Je sais que la collègue qui m'a remplacée, [...] elle avait tous les outils. [...]. Elle avait juste, peut-être pas à faire du « copié-collé » parce que les données changent chaque année, mais à mettre à jour ces données pour avoir quelque chose d'opérationnel. » (Membre du cabinet ministériel durant plusieurs années).

Le PUH offre un cadre stable pour agir dans un environnement climatique instable – même si les situations climatiques pour lesquelles il a été formalisé, sont récurrentes et donc par conséquent ni inattendues ni accidentelles. En tant qu'institution, il constitue effectivement un cadre stable d'anticipations qui détermine en partie les comportements des acteurs en réduisant les incertitudes et en structurant l'action collective. Dès lors, son instauration engendre un processus

⁵⁶ Précisons que ce qui semble consensuel au moment de l'enquête, ce n'est pas la finalité du PUH, et le choix implicite qu'il incarne d'une prise en charge saisonnière des sans-abri. Le consensus se définit autour de l'interprétation des indicateurs de déclenchement, et de l'opérationnalisation du plan.

d'institutionnalisation à travers lequel acteurs institutionnels et associations vont progressivement, au cours des quatre hivers de sa mise en application, intégrer et modifier les nouvelles règles du jeu, et aboutir à une stabilisation fragile de l'action publique.

1) « Un plan sur les rails »

L'ensemble des personnes rencontrées s'accorde pour dire que la mise en œuvre du PUH s'effectue maintenant sans aucun problème particulier, comme le suggère ce responsable du service gestion de crise de la Ville de Paris :

« Mais le PUH est sur les rails. C'est le plan qui tourne le plus, pose le moins de problème. [...] Le plan canicule et le PUH sont deux plans qui tournent : les acteurs sont connus, les moyens mis en œuvre sont connus, les pratiques sont acquises. Ça fonctionne. »

Le rôle de chacun est clairement défini lors des réunions de préparation du plan à l'automne.

Le ministère n'est pas chargé en tant que tel de mettre en œuvre le PUH, si ce n'est de superviser la mobilisation des Préfets, et d'activer le système de communication avec les services de l'Etat qui le tiennent informé des actions entreprises. Mais de fait, nous le verrons, le cabinet ministériel est quotidiennement en relation avec les autres acteurs chargé d'opérationnaliser le PUH.

La Zone de Défense cherche à avoir une vision générale et zonale des problèmes grâce à un système de veille intersectorielle rassemblant des informations diverses concernant la protection des populations franciliennes⁵⁷. Le Préfet de police, sous conseils de la préfète, secrétaire générale de la Zone de Défense, a la responsabilité du déclenchement des différents niveaux du PUH et plus généralement des différents plans d'urgence.

La DRASS Ile-de-France complète ce dispositif de veille régionale et relaie l'information aux DDASS d'Ile de France. En lien fonctionnel et non hiérarchique avec elles, la DRASSIF alloue les ressources et essaie ainsi d'équilibrer les crédits entre les départements pour maintenir une solidarité interdépartementale. Elle informe chacune des DDASS de la situation dans les autres départements, et donne notamment un « feu vert technique d'aide à la décision », provoquant ainsi un déclenchement dans tous les départements « parce que chaque département attendait la position de l'autre pour le faire de manière concertée »⁵⁸.

La DASS de Paris gère au quotidien l'organisation sur le terrain, en fonction du budget alloué par la DGAS : en relation directe avec les associations et le Samusocial de Paris, la DASS de Paris évalue les besoins, établit un diagnostic « technique » et coordonne l'offre d'hébergement et de services.

Les associations parisiennes reçoivent financement et instruction de la DASS de Paris, qui les informe aussi des moyens qu'elles doivent déployer quotidiennement, et notamment selon les différents déclenchements du PUH. Il en est de même pour le Samusocial, même s'il reste un « partenaire privilégié » davantage consulté que les autres associations.

Ainsi, le passage au niveau 2 « correspond à une procédure pré-établie où les partenaires sont au courant et tout se développe selon une suite tout à fait logique. »⁵⁹. Il en résulte une certaine routinisation de l'action

⁵⁷ Encadré ou note de bas de page sur les bulletins prévisionnels quotidiens de la Zone de Défense.

⁵⁸ Entretien avec un membre de la DRASSIF

⁵⁹ Entretien avec un dirigeant du « 115 » de Paris.

publique. Mais cette routinisation n'est pas naturelle, elle repose sur un bricolage, sur des mécanismes d'apprentissage et sur des ajustements : « *la mécanique en fait s'est construite de bric et de broc, elle n'était pas complètement balisée. Donc c'est un dispositif qui est extrêmement fragile dans sa construction.* »⁶⁰. Les acteurs de la mise en œuvre se saisissent des zones d'ombre laissées par la circulaire ministérielle, qui n'est « pas complètement balisée », pour appliquer le PUH selon leurs ressources et leurs contraintes (Friedberg, 1993). En institutionnalisant une pratique, le PUH change le rapport de contrainte et d'opportunité de tous les acteurs. Au moment des entretiens, les dynamiques d'institutionnalisation semblaient stabilisées autour d'un consensus sur l'usage souple des indicateurs officiels de changement de niveaux de mobilisation.

2) Une pratique informelle consensuelle : un usage souple des indicateurs officiels, un faisceau de critères décisionnels

« Il n'y a pas de déclenchement automatique de niveau 2. Le principe de la circulaire est l'appréciation locale, selon trois critères : les conditions climatiques, l'afflux de la population, l'état du dispositif. » (Membre du cabinet de Catherine Vautrin).

La citation mise en exergue illustre bien l'interprétation des indicateurs que font les acteurs : cette membre du cabinet est catégorique alors que pourtant le « principe de la circulaire » n'est pas aussi clair. Progressivement, s'est ainsi instauré entre les acteurs un consensus sur l'usage souple des indicateurs de déclenchement.

Cette interprétation souple des températures fait l'objet de peu de contestation, et semble même appréciée, à l'image des mots de cette chargée de mission à la Ville de Paris :

« On n'a pas eu à se plaindre de l'interprétation qu'en faisait la DASS de Paris du plan hivernal, qui a toujours été très souple, qui a toujours considéré qu'effectivement c'était pas des questions de mesures de températures ou de choix saisonniers qui faisaient que la demande était plus ou moins forte etc...mais il y a des variations qui nous échappent et que de ce fait là il faut s'adapter justement à la pression du dispositif, et non pas simplement au thermomètre pour savoir s'il est en plus, ou en moins etc...donc il n'y a jamais eu justement une interprétation rigide de la circulaire ».

La décision de changer de niveau de mobilisation est « une partition commune », « une concertation entre des partenaires multiples pour agir de façon concertée » selon un décisionnaire de la Zone de Défense. Les remontées d'information des différents acteurs alertent les responsables de la Zone de Défense, qui par des appels téléphoniques ensuite aux différents partenaires institutionnels (DASS de Paris, DRASS Ile-de-France, Cabinet ministériel, et souvent aussi la Ville de Paris et le Samusocial de Paris) s'informent des avis de chacun⁶¹. Finalement, « il y a un moment où il y a une convergence de positions, où la décision paraît évidente »⁶², où il y a une « convergence d'intelligence et de bonne volonté »⁶³.

Dans les usages, l'indicateur de températures absolues n'est qu'un facteur d'aide à la décision parmi d'autres, comme le rappelle ces personnes de la Zone de Défense :

« Pour fixer des niveaux on a dû mettre des critères techniques comme les températures. Les températures ce n'est pas un critère suffisant à lui seul pour justifier les décisions qui en découlent. Le déclenchement est impératif si les températures le justifient, facultatif si on prend en compte d'autres éléments. »

⁶⁰ Entretien avec un membre du cabinet de Dominique Versini.

⁶¹ Même si les façons de faire sont susceptibles d'évoluer en fonction des personnes en poste, les personnalités de chacun rendant la décision plus ou moins collégiale.

⁶² Entretien avec un membre de la Zone de Défense.

⁶³ Entretien avec un membre du Pôle Protection des Populations.

« A chaque passage au niveau 2, la conjoncture est différente, mais ce qui alerte c'est la température. »

Les facteurs de déclenchement sont multiples, et plus ou moins explicites dans le discours des acteurs. Mais l'analyse des déclenchements passés du niveau 2, à partir de l'élaboration de calendriers des déclenchements (voir en annexes), révèle des régularités dans la prise de décision.

Premièrement, les critères météorologiques ont surtout une fonction d'alerte, et c'est donc davantage l'anticipation d'une tendance à la baisse qu'une baisse réelle des températures absolues ou ressenties qui importe.

Deuxièmement, les déclenchements ont généralement lieu après le 20 du mois, et le retour au niveau 1 se fait avant le 5 du mois : comme nous le verrons en fin de chapitre, cela correspond à une prise en considération, de la part des acteurs décisionnaires, de l'essoufflement financier en fin de mois d'une partie des destinataires du PUH, contribuant à augmenter la demande d'hébergement.

Troisièmement, sur une saison entière, la durée du niveau 2 est plus longue au mois de mars qu'au cours des autres mois d'hiver dans des conditions météorologiques comparables – et inexistante en novembre alors même qu'il y a parfois eu des températures négatives, comme en novembre 2005.

Quatrièmement, pour des raisons davantage opérationnelles, le Préfet de Police préfère libérer plus de places d'hébergement lorsque ses services (le Pôle Protection des Populations) et la DASS de Paris, l'informent d'une saturation des dispositifs d'urgence. Le nombre de places d'hébergement occupées est un critère de décision important :

« Si le dispositif n'est pas saturé, qu'il y a des places vacantes, on ne passe pas en niveau 2. Le niveau 2, c'est mobiliser des moyens supplémentaires. » (Membre du cabinet de Catherine Vautrin).

Mais évidemment la « tension sur le dispositif » n'est pas indépendante des températures : plus il fait froid, plus les sans-abri demandent à dormir au chaud, et plus il faut de places pour les accueillir. Cinquièmement, la décision de déclencher le niveau 2 doit aussi se comprendre dans une logique régionale, même si c'est moins influent pour Paris que pour les autres départements d'Ile-de-France. D'ailleurs, à partir de l'hiver 2004-2005, la circulaire ministérielle prévoit que « dès lors que deux départements au moins de la région Ile-de-France auront atteint le niveau 2, le Préfet de Police préconisera aux autres départements le déclenchement de ce niveau ». Enfin, un événement médiatique, comme la mort d'un sans-abri ou la visite d'une personnalité politique dans un centre d'hébergement, est susceptible de déclencher le niveau 2. Ce facteur n'est pas repérable à partir des calendriers reconstitués des déclenchements de niveau 2.

Ces régularités dans la décision du déclenchement du niveau 2 se sont progressivement construites dans l'action en fonction des ressources et des contraintes des acteurs impliqués.

Deux types de contraintes pèsent sur les décideurs. Une contrainte financière d'abord. La DASS se voit attribuer une enveloppe budgétaire pour la mise en œuvre du plan. Cette contrainte agit fortement sur les déclenchements, car la DASS estime ainsi en début de saison le nombre de jours qu'elle peut financer en niveau 2. Comme le rappelle ce responsable du PUH à la Zone de Défense, « C'est la DASS l'autorité pour ouvrir les places, car c'est eux qui sont le plus au clair. C'est une équation à trouver entre souffrances et crédits ». Ce qui signifie que la décision de déclencher le niveau 2 doit s'interpréter dans une perspective diachronique sur la saison entière. Ainsi, par exemple, les déclenchements du niveau 2 en début de saison sont moins nombreux car il faut anticiper le froid

qui arrivera après ! Les acteurs de terrain connaissent ces restrictions et les acceptent même comme l'explique ce responsable au Samusocial de Paris :

« Il faut savoir qu'à la DASS en fait ils ont beaucoup de mal, sauf quand les températures deviennent effectivement suffisamment froides, pour qu'on déclenche le niveau 2 ou le niveau 3. Ils hésitent, ils sont très protecteurs des places qu'ils ont sous le coude. Il faut le respecter ça d'ailleurs, moi je le respecte, parce qu'au moment où il va faire froid, si tu as donné toutes tes places avant pour faire plaisir aux gens du 115, tu n'as plus de places, tu es mal. [...] Ca coûte cher donc il ne se précipite pas à faire des niveaux 2. » (Responsable au Samusocial de Paris).

Ensuite, le passage au niveau 2 se fait chaque fois avant que les températures ne le justifient légalement. Autrement dit, il résulte d'une démarche de précaution compatible avec la stratégie de « *blame avoidance* » définie précédemment : les indicateurs de températures protègent légalement le préfet de Police, officiellement chargé de la décision à Paris – et c'est pourquoi ils ont peut-être délibérément été définis par des températures basses. Chez certains acteurs, cette dimension est explicite :

« Les circulaires sont sorties tous les ans, avec des critères précis, - 5° etc... Si ces termes là étaient respectés, il y aurait 30 morts de plus à Paris, ça c'est clair ! Donc il fallait évidemment les déclencher plus tôt, pour des raisons d'évidence médicale ou physiologiques, ou pour des raisons purement politiques, car le Ministre et les autres, ne voulant pas courir le risque qu'il y ait des morts dans la rue, se disent : « c'est bien ! Mais on va le déclencher un peu plus tôt, on ne sait jamais ! » Résultat ça n'a jamais été déclenché au moment où c'était écrit sur le papier. » (Membre du Recueil Social de la RATP).

Dans la pratique, cette démarche de précaution se traduit aussi par des déclenchements plus fréquents le vendredi soir, pour prévenir des complications éventuelles durant le repos administratif de fin de semaine.

Non seulement les déclenchements ne sont pas automatiques selon les températures, mais la mobilisation correspondante à chaque niveau de mobilisation est aussi discrétionnaire. Cette gradation dans la mobilisation, au sein d'un même niveau, est explicite dans les circulaires (« il vous appartient d'apporter la souplesse nécessaire dans la montée en charge du renforcement des capacités ou de la désactivation du niveau 2 »), et dans l'ensemble des protocoles hivernaux en Ile-de-France⁶⁴.

Néanmoins, cette forme aujourd'hui stabilisée et consensuelle de mise en œuvre du PUH ne l'a pas toujours été. Quelles ont été les dynamiques d'institutionnalisation ?

B - Un transfert inapproprié : les résistances des acteurs

Les dynamiques d'institutionnalisation révèlent les limites du transfert d'instrument d'action publique. Notre perspective est de comprendre comment, dans la pratique quotidienne du PUH, le mécanisme automatique de gestion dans l'urgence des sans-abri rencontre des obstacles pour fonctionner pleinement. Nous nous intéressons donc moins à la façon dont les acteurs locaux ou périphériques adaptent un programme décidé au niveau ministériel ou central – et quelles sont les relations entre les acteurs des deux niveaux – qu'aux limites de l'importation dans le domaine social des outils des plans d'urgence sanitaire et civil. Tout transfert n'est pas un mimétisme pur.

⁶⁴ Ceux de la DASS de Paris, de la Zone de Défense ou de la DRASSIF. Ainsi, par exemple le *Plan d'urgence hivernale dans la Zone de Défense de Paris – Ile-de-France* (2003) précise que « les préfets de département et, à Paris, le préfet de police, déterminent, en fonction de la situation, s'ils déclenchent tout ou partie des mesures prévues pour chacun des niveaux d'action » (p. 3).

Dès lors, comment le domaine social et les acteurs qui le constituent s'approprient-ils ce nouvel instrument et comment l'adaptent-il à leurs problèmes ?

Nous avons vu, dans le premier chapitre, le rôle joué dans la conception initiale du PUH par deux groupes de « passeurs » : des médecins issus de la médecine urgentiste et des planificateurs administratifs proposaient un mode de pilotage de l'action publique acceptable pour les acteurs politiques – qui y trouvaient justement un moyen de dépolitiser la prise de décision. Ces passeurs réussissent-ils aussi à imposer leur vision aux acteurs opérationnels ? Sur le terrain, des résistances se font sentir. Nous avons vu déjà que l'échec du Samusocial de Paris à coordonner l'ensemble des services proposés aux sans-abri était imputable à la « très grande réserve des associations » à l'égard des médecins, à la « peur du pouvoir médical », à la méfiance réciproque du sanitaire et du social⁶⁵. En ce qui concerne l'application du PUH, les résistances des bénéficiaires sont clairement relayées par les travailleurs sociaux, et celles de la DASS de Paris se traduisent par des frictions avec la Zone de Défense.

1) La résistance du « facteur humain »

Les sans-abri résistent à l'instauration du PUH dans ses modalités techniques, et refusent la rationalisation de leur prise en charge. Certes, la méthodologie de l'enquête choisie n'avait pas pour objectif de recueillir la parole des bénéficiaires – étant donné que ceux-ci n'interviennent pas, ou alors très indirectement, sur l'instrument de pilotage de l'action publique déployée à leur égard –, ni de chercher les effets de l'action publique sur leurs pratiques. Et par conséquent, seuls quelques entretiens informels et plusieurs observations informelles d'interactions entre les travailleurs sociaux et les sans-abri vont dans ce sens. Néanmoins, les personnes interrogées perçoivent clairement une résistance de la part des bénéficiaires. Le « facteur humain » est un obstacle à l'instauration d'un mécanisme automatique de déclenchement des niveaux de mobilisation. Autrement dit, nous ne parlons pas ici d'une résistance délibérée des personnes à la rue, mais d'une réticence inhérente à leur mode de vie. Les risques sanitaires et sociaux engendrés par les sans-abri ne sont pas saisissables comme ceux créés par la pollution atmosphérique, car « il faut prendre en compte des éléments humains qui ne sont pas quantifiables »⁶⁶.

Dès lors, les plans ne peuvent qu'être des « guides », des « catalogues », des « canevas », des « fils directeur », des « cadres de référence » qui doivent être adaptés et parfois dépassés. Ce ne sont pas des mesures qu'on applique à la lettre.

« Un plan social ne peut être enfermé dans des règles strictes. Notre devoir, c'est de faire en sorte qu'ils soient appliqués avec humanité. Sinon on mettrait des machines à notre place ! » (Membre de la Zone de Défense).

Le travail avec les sans-abri exige « un dispositif à la fois très structuré et suffisamment souple pour s'adapter en permanence aux problématiques rencontrées » comme l'écrit elle-même Dominique Versini à propos du département logistique du Samusocial de Paris ; les procédures préétablies, « il nous arrive pourtant de les transgresser, en fonction des circonstances, car nous gérons avant tout des situations humaines.... » (Versini, 2000 : 94).

Cette limite à l'importation d'un mécanisme automatique et rationnel de prise en charge des personnes à la rue converge avec la difficulté des acteurs institutionnels pour connaître et mesurer le phénomène qu'il cherche à réguler. Le manque de données sur ce « facteur humain », qui

⁶⁵ Entretien avec un médecin ayant participé à la fondation du Samusocial.

⁶⁶ Entretien avec un membre de la Zone de Défense.

comme nous l'avons vu a largement contribué à opter pour un indicateur météorologique de déclenchement, est lui-même un obstacle pour permettre une prise de décision mécanique :

*« C'est un dispositif qui n'est pas très outillé en termes d'outils méthodologiques, on travaille beaucoup avec l'humain et on n'a pas forcément des bases de données hyper carrée. [...] On a essayé de formaliser le plus possible, mais il y a toujours de l'aléatoire, car il y a toujours de l'humain au milieu donc tout n'est pas cadrable. **On ne peut pas appuyer sur un bouton et avoir plein de choses...**» (Membre du cabinet de Dominique Versini).*

2) Les tensions entre la DASS de Paris et la Zone de Défense

La Zone de Défense, et plus spécifiquement le Pôle Protection des Populations, prépare et met en œuvre les plans de sécurité civile et sanitaire. En 2003, le PUH lui est confié. L'arrivée de ce nouvel acteur dans la prise en charge des sans-abri conduit à des réajustements entre les forces en présence. La DASS de Paris, impliquée de longue date dans le secteur doit notamment se repositionner. Le partage des responsabilités est théoriquement clair : le préfet de police est compétent juridiquement pour les déclenchements, mais se fonde sur le diagnostic technique et financier de la DASS⁶⁷. Dans la pratique, la DASS de Paris joue de son poids historique et structurel pour tenter de se préserver des marges de manœuvre. Les premiers hivers font donc l'objet de tensions entre les représentants de la DASS et ceux de la Zone de Défense.

D'une certaine façon, ces frictions initiales entre la DASS de Paris et la Zone de Défense symbolisent les limites du transfert d'instrument d'action publique incarné par le PUH : les planificateurs ne réussissent pas à imposer leurs outils de gestion aux acteurs du « social ». Deux « cultures » professionnelles s'affrontent. Cela se traduit par exemple par l'impatience des personnes de la Zone de Défense devant l'inertie de la mobilisation une fois le passage au niveau 2 décidé :

« Il y a eu un premier hiver un peu difficile pour que tout ces gens essaie de travailler ensemble car ce ne sont pas du tout les mêmes cultures. La personne qui s'occupait de ça à la préfecture de police disait : « Enfin je ne comprends pas, j'ai déclenché le N2, et il n'y a pas de places qui arrivent ! ». Mais je veux dire les places ça n'arrive pas comme ça [Rires]. Puis ils ont appris à se connaître, à échanger des pratiques, à s'aider, à mutualiser des choses, à vraiment prendre conscience que là on n'est pas sur un dispositif de secours, sur le 18, sur des médecins urgentistes. La personne est à la rue, et des fois elle ne veut pas y bouger. Ce sont des chocs de culture très très importants. »

Avec la mise en œuvre du PUH nous avons une illustration d'une des leçons fondamentales de Charles Jones sur le processus de mise en œuvre d'une politique publique : « le lieu d'implantation d'un programme a une grande importance sur la façon dont il est mis en œuvre » (Jones : 49).

D'un côté, les militaires ou les secouristes de la Zone de Défense, habitués à travailler dans un système hiérarchisé et très réactif, veulent des règles claires de déclenchement. Régulièrement, au moment de dresser le bilan annuel de la campagne hivernale, les membres du Pôle Protection des Populations s'interrogent sur le non respect des critères météorologiques de déclenchement⁶⁸. Dans la rubrique des « points à améliorer » de leur bilan du PUH 2005-2006, il est écrit qu'« il est nécessaire de revoir les modalités de déclenchement des niveaux du plan qui ne sont pas en phase avec la réalité du terrain », et qu'« il apparaît nécessaire d'améliorer la pertinence des différents indicateurs fournis tout au long de la saison pour l'ensemble des partenaires »⁶⁹. La Zone de

⁶⁷ A Paris, la situation est plus compliquée que dans les autres départements : ce n'est pas le préfet de département supérieur hiérarchique de la DASS de Paris qui est décisionnaire, mais le Préfet de Police.

⁶⁸ Un tableau recense le nombre de jours pour lesquels le déclenchement du niveau 2 correspond aux températures absolues et aux températures ressenties de la circulaire.

⁶⁹ Zone de défense Paris – Ile-de-France, *Bilan du PUH 2005-2006*, p. 7.

Défense est d'ailleurs particulièrement intéressée par l'étude proposée par l'Observatoire du Samusocial de Paris, en réponse à son questionnement et point de départ de notre recherche, à savoir une étude sur les déterminants du déclenchement du niveau 2⁷⁰. Cet intérêt de la Zone de Défense pour l'objectivation de critères de déclenchement du niveau 2 complémentaires de la baisse des températures, s'est également concrétisé par la demande, dans le cadre du pilotage du groupe de travail sur le PUH, d'élaboration d'indicateurs de suivi des actions déployées lors du PUH et de mesures des effets sanitaires (demande sociale, morbidité, moralité, activité des services impliqués...)⁷¹. En juillet 2006, un travail de partenariat entre le Samusocial de Paris et la Zone de Défense avait déjà abouti à la définition d'indicateurs complémentaires⁷².

De l'autre côté, la DASS de Paris s'appuie sur une expérience ancienne du terrain, une bonne connaissance des associations partenaires, et une pratique déjà rodée des plans hivernaux. D'ailleurs, nous l'avons vu, le PUH est largement issu de cette expérience. La DASS de Paris essaie d'apporter plus de souplesse aux règles de déclenchement, en s'opposant à une application stricte de celles-ci. Il est flagrant de constater que le protocole hivernal 2003-2004 de la DASS de Paris énonce clairement, contrairement aux autres papiers officiels sur les conditions de déclenchement du plan grand froid, qu'« un faisceau d'indicateurs permet de prendre la décision » et qu'« il n'y a pas de corrélation automatique entre le déclenchement du plan grand froid et le niveau des températures ». Le directeur des Affaires Sanitaires et Sociales de Paris insiste aussi dans ce texte sur le fait que « le déclenchement des niveaux 2 et 3 sera anticipé et précédé d'une large concertation entre les différents acteurs institutionnels et associatifs permettant une évaluation fine de la situation et la mise en place du dispositif hivernal le plus adapté »⁷³. Enfin « la montée en charge graduelle » de la mobilisation est explicite, dans le discours comme dans les faits :

« Nous on gérait avec nos associations, on a toujours eu une gestion au quotidien des besoins. Et lorsque les remontées, soit des équipes de maraudes, soit des établissements, faisaient état de beaucoup de demandes, on ouvrait les vannes. Et en fait, on ne se souciait pas de savoir sous quel niveau on était : on était sur une réponse pratique, au quotidien des besoins qui étaient ressentis. Et donc on augmentait progressivement nos capacités, on re-diminuait quand ça descendait. [...] En accord avec la Préfecture de Police, on contournait allègrement les mesures du plan. C'était la réponse pragmatique à la demande des associations et à l'observation du terrain. C'est comme cela que ça se passait et que cela s'est toujours passé. » (Membre de la DASS de Paris).

Progressivement, la DASS de Paris, « qui a toujours eu son mot à dire sur les déclenchements »⁷⁴ réussit à imposer son interprétation du PUH. A un niveau hiérarchique élevé de la Zone de Défense, on considère maintenant que c'est un « plan social », et que « la notion même de social justifie qu'on ne peut raisonner en termes mécaniques de températures ». A titre d'exemple significatif, la Zone de Défense a demandé que le représentant de la Croix-Rouge ne soit plus un secouriste, mais un responsable de l'APASO (Antenne de Premier Accueil Social et d'Orientation). La DASS favorise donc la mise en place d'un système souple, qui s'adapte à son habitude, à la « situation de terrain » c'est-à-dire essentiellement au taux d'hébergement (nombre de places occupées sur le nombre de places disponibles).

⁷⁰ Ce projet d'étude a été présenté par l'Observatoire du Samusocial de Paris lors de la réunion du Comité de Pilotage, à la Préfecture de police en novembre 2006.

⁷¹ La CIRE notamment participe à ce groupe de travail.

⁷² Les indicateurs du Samusocial de Paris, envoyés quotidiennement au Centre Opérationnel de Zone sont : la part quotidienne des appels adressés au « 115 » entre 9h et 12h, le rapport entre le nombre de demandes d'hébergement au « 115 » et les places disponibles, le nombre de personnes accueillies à l'Espace Solidarité Insertion du Samusocial de Paris, le nombre de cas d'hypothermies décelées par le Samusocial de Paris, le nombre de personnes rencontrées par les maraudes du Samusocial de Paris, et le nombre de personnes prises en charge par ces maraudes.

⁷³ Préfecture de Paris, DASS de Paris, Pôle Solidarité Insertion, Service Urgence Sociale et Intégration, *Protocole hivernal 2003/2004*, 13 novembre 2003, p. 1.

⁷⁴ Entretien avec un dirigeant du Pôle Protection des Populations.

« Le [Directeur des Affaires Sanitaires et Sociales] de Paris n'est pas dupe, il ne s'en laisse pas conter, et il continue lui à faire son système, essentiellement à travers ce que peuvent leur dire les associations, en terme de tension notamment du « 115 ». » (Membre de la DGAS).

C'est pourquoi la mobilisation des services destinés aux sans-abri n'est pas fixe selon les niveaux. Les niveaux 1, 2, 3 indiquent le nombre de places maximales mobilisables. Mais c'est finalement la DASS de Paris qui décide du nombre de places nécessaires. Toutes les places mobilisables en niveau 2 ne sont pas nécessairement mobilisées. Il s'agit plutôt d'une montée en charge graduelle de la mobilisation, indépendamment des niveaux. Le niveau 1 « renforcé » symbolise cette adaptation parisienne du dispositif : il permet d'augmenter les capacités d'hébergement, sans pour autant déclencher le niveau 2, coûteux et lourd ; il permet de repasser progressivement du niveau 2 au niveau 1, et donc de prendre en compte l'inertie du système (c'est-à-dire de ne pas remettre à la rue des centaines de personnes du jour au lendemain, démobiliser des dizaines de travailleurs sociaux du jour au lendemain).

L'usage souple des indicateurs traduit le rôle stratégique, financier et politique important de la DASS de Paris, dans la mise en œuvre du PUH et plus généralement dans la prise en charge des sans-abri en Ile-de-France. La recherche de réactivité des politiques d'urgence, et l'attractivité parisienne conduit les pouvoirs publics à renforcer systématiquement les moyens financiers de la DASS de Paris, au détriment d'une politique régionale de répartition de l'offre d'hébergement⁷⁵ :

« Quand il y a une urgence sur Paris, le cabinet est informé directement par la DASS de Paris, ce qui se comprend tout à fait, il faut être réactif un moment donné, et les décisions se font directement en direction de la DASS de Paris, qui localement, à la connaissance du diagnostic social peut réagir plus rapidement, ce qui est tout à fait logique. » (Membre de la DRASS).

Ainsi, la DASS de Paris reçoit 200 millions d'euros pour le dispositif d'« urgence sociale », soit 20 % du budget qu'y consacre l'Etat. De plus, la DASS de Paris est en relation directe avec la DGAS et le cabinet ministériel, affirmant de cette manière son autonomie par rapport aux autres DDASS d'Ile-de-France qui rendent beaucoup plus facilement des comptes à la DRASSIF.

Les tensions entre les deux institutions, aux cultures et principes d'action divergents, se sont progressivement apaisées autour d'un consensus sur l'usage souple des indicateurs. L'assouplissement de l'automatisme du PUH dans sa mise en œuvre illustre les limites de la technicisation de l'action sociale. Non seulement les déclenchements ne sont pas automatiques, mais ils n'impliquent pas de mobilisation fixe. La DASS de Paris impose, aux planificateurs de la Zone de Défense, son interprétation du PUH. Nous retrouvons donc l'une des conclusions d'Aaron B. Wildavsky et de Jeffrey L. Pressman sur l'importance des routines dans la mise en œuvre des politiques publiques : la DASS de Paris continue de faire ce qu'elle a toujours fait avant qu'une circulaire ministérielle ne tente d'imposer un nouvel instrument de pilotage de la prise en charge en urgence des sans-abri.

L'usage consensuel des indicateurs de températures comme un critère d'aide à la décision parmi d'autres plutôt que comme des gâchettes déclencheurs d'action résulte des ajustements de la mise en œuvre et des adaptations de l'instrument au terrain, et notamment des échanges entre la DASS de Paris et la Zone de Défense : le transfert n'était donc pas totalement approprié. Il convient maintenant de se demander pourquoi ces déclenchements ont tout de même lieu, et quel est le rôle du cabinet ministériel dans ces ajustements.

⁷⁵ Il est très difficile de connaître le sens dominant de la corrélation entre l'offre d'hébergement et la demande d'hébergement : la forte demande parisienne d'hébergement résulte-t-elle de l'attractivité de l'offre d'hébergement de Paris, ou la croissance de l'offre d'hébergement essaie-t-elle de répondre à une forte demande ?

Encadré n°1 : Le déclenchement du niveau 2 du 25 janvier 2004, vu par le « 115 » de Paris⁷⁶

Coordination « 115 »

« Appel à 13h30 sur le 115 de Mme X de la DASS de Paris, afin de nous informer que des chutes de neige étaient annoncées pour cette nuit aux alentours de 4 heures. Toutefois, aucun renforcement hivernal ne serait pour l'instant mis en place.

A 16h55, Mme Y du Secrétariat d'Etat à la lutte contre l'exclusion nous contacte sur la « ligne rouge » afin de confirmer les informations ci-dessus. L'astreinte 115, la direction et la Direction Générale sont averties de la situation. »

Ces notes réfractent l'investissement quotidien du cabinet ministériel dans le suivi du PUH, et son influence dans les déclenchements de niveau 2 puisque le cabinet « confirme » les informations de la DASS de Paris.

Supervision « 115 » :

« Suite à l'appel [de la directrice de la veille sociale du Samusocial de Paris] nous avons appris que le plan d'urgence hivernale de niveau 2 était déclenché. L'information est confirmée à 21h15 par un fax de la Préfecture de police.

Sans précisions sur le dispositif mis en place, nous avons contacté les ESI⁷⁷ (Agora et Halte) et certains centres comme celui du Boulevard Ney pour savoir s'ils mettaient à notre disposition des places supplémentaires. Ces structures n'étaient pas au courant et donc n'ont pas augmenté leur capacité d'accueil. »

Nous avons ici une illustration des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du PUH. Le déclenchement tardif du niveau 2 – officieusement en fin de journée, officiellement à 21h15 – rend difficile la mobilisation immédiate des capacités d'accueil. Les centres d'hébergement n'ont pas été informés, et n'ont donc pas pris leur disposition. La mobilisation correspondant au niveau 2 ne sera effective que la nuit suivante. Autrement dit, la décision de la préfecture de police n'a pas été suivie d'une coordination, par la DASS : au début de la mise en œuvre du PUH, les relations entre ces deux institutions étaient encore instables.

C - Un transfert incomplet : des indicateurs non silencieux

Les indicateurs ne sont pas des instruments silencieux mais créent au contraire l'événement en tant que chaque déclenchement est fortement médiatisé et politisé. Le PUH possède une dimension symbolique indéniable, qui sert la communication politique du gouvernement. La décision de changer de niveau de mobilisation reste donc fortement surveillée, en Ile-de-France, par le ministre de tutelle. Cette couverture médiatique s'inscrit parfaitement dans la stratégie de « *blame avoidance* » des élus, qui, dans une démarche de précaution, soutiennent les déclenchements anticipés du PUH. Les élus encouragent ainsi les ajustements opérés par la DASS de Paris dans la mise en œuvre du plan.

⁷⁶ Extraits du Rapport du « 115 » de Paris, établi quotidiennement par la Coordination et la Supervision du « 115 ».

⁷⁷ Les Espace Solidarité Insertion sont des accueils de jour.

1) L'affichage politique du PUH

Les « campagnes de sensibilisation Grand Froid » accompagnent chaque déclenchement de niveau 2, à la demande de la circulaire ministérielle : lors du bulletin météo de France Télévision par exemple⁷⁸, les français sont invités à composer le numéro téléphonique d'urgence « 115 » pour mettre à l'abri une personne rencontrée dans la rue semblant le nécessiter. Plus généralement, une grande campagne publicitaire dans le métro parisien, financée par Jacques Séguéla, a accompagné le lancement du PUH lors du premier hiver en 2003-2004. Officiellement, c'est pour « soutenir l'action des « équipes mobiles d'aide de type « samu social »⁷⁹.

Pourtant, les acteurs de terrain affirment que ces campagnes de sensibilisation sont inutiles puisqu'elles contribuent surtout à engorger le « 115 ». Comme le reconnaît ce dirigeant du Samusocial de Paris, « ces messages de vigilance sont aussi un souci de communication autour de la cause SDF ; ce n'est pas que pédagogique, mais c'est aussi pour dire que l'Etat est vigilant et fait quelque chose ». Ces campagnes de sensibilisation et de mobilisation citoyenne sont donc davantage un affichage politique de l'action gouvernementale qu'un dispositif technique cherchant à améliorer le dispositif. Nous faisons l'hypothèse que les déclenchements du niveau 2 possèdent aussi cette dimension politique. N'oublions pas que le PUH a une dimension nationale. Or, mis à part les départements franciliens et les départements frontaliers du Sud-Est de la France, le niveau 2 ne correspond pas à un dispositif profondément différent du niveau 1, comme l'explique ce membre de la DGAS :

« Je dirais que dans la majorité des départements, à l'exception des gros départements, qu'est ce que c'est le niveau 2 ? Sur un parc de 150 places, vous en rajoutez 5 ou 10, vous faites une petite ronde supplémentaire dans la semaine, parfois on recrute des personnes s'il y a des appels, mais ça tient à ça, et personne ne questionne, et tout le monde est content, tout le monde est rassuré quand on sait que à la radio, ils ont dit on est passés au niveau 2. » (Membre de la DGAS).

A Paris, les places mobilisables en niveau 2 sont conséquentes, mais étant donné le déploiement progressif de la mobilisation, indépendamment des niveaux⁸⁰, on peut raisonnablement soutenir que le passage au niveau 2 a une dimension politique, symbolique. Ajoutons que l'ouverture de gymnases par la Ville de Paris se fonde sur la même stratégie. En théorie, quatre gymnases de la Ville de Paris sont mis à disposition du Préfet de Police en cas de déclenchement de niveau 3 du PUH. Mais depuis plusieurs années, le Maire de Paris choisit délibérément d'ouvrir un gymnase pour y recueillir des personnes sans-abri en dehors du niveau 3 – généralement en niveau 2 – considérant que le grand froid ou la forte demande le nécessitent. Et effectivement, une fois ouvert, un gymnase est généralement rapidement occupé. Néanmoins, un membre du Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris reconnaît qu'« il y a une préoccupation des élus [de la Ville de Paris] de montrer que Paris fait vraiment quelque chose pour les gens, et en gros, même si le dispositif n'est pas totalement saturé, c'est-à-dire même si tous les lits supplémentaires qu'il est prévu d'ouvrir dans tous les établissements ne sont pas ouverts et même si toutes les places

⁷⁸ Le dossier de presse ministériel du 2 novembre 2006 précise : « cette campagne repose sur le baromètre du froid : à l'initiative du Ministère délégué à la Cohésion Sociale et à la Parité, et en partenariat avec Météo France et les chaînes de radio et de télévision (TF1, France télévision, M6) des messages d'alerte sont lancés au cours des bulletins météo dès l'annonce d'un niveau de température susceptible d'affecter les personnes sans-abri », p. 21.

⁷⁹ Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, Ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité, *Dossier de Presse : Renforcement du dispositif national d'accueil, d'hébergement et d'insertion pour l'hiver 2006-2007*, 2 novembre 2006, p. 21.

⁸⁰ Ainsi, un membre de la DRASS Ile de France nous confie : « Les DDASS peuvent éviter le risque sanitaire ou le risque social, en renforçant autant que besoin, sans avoir la lourdeur d'un déclenchement officiel, qui doit être prononcé par le Préfet, qui attire l'œil des médias ; pour une DDASS, c'est parfois privilégier la souplesse d'organisation de ne pas déclencher. »

ouvertes ne sont pas prises, les élus parisiens ont quand même à cœur de montrer que la ville, elle aussi, participe ».

2) La médiatisation du « Grand Froid »

En hiver, la présence de personnes à la rue scandalise l'opinion publique, et les médias interpellent régulièrement le gouvernement en s'indignant des sans-abri morts de froid. Pour répondre à ce que Murray Edelman nomme « dramatisation de l'information politique », ici autour des morts de la rue, le gouvernement développe une stratégie de communication politique :

*« Ce qui intéresse essentiellement la Préfecture de police et le cabinet, c'est davantage d'avoir des éléments de communication, parce qu'il y a une pression médiatique très forte pendant le plan hiver, les médias qui attendent de savoir ce qui a été fait en plus, quels sont les renforcements de moyens etc... donc là, **il faut pouvoir rapidement répondre à une demande journalistique** et de dire : « sur l'Île de France par exemple, au total c'est tant de places d'hébergement en plus, des places spécialisées pour les femmes... » (Membre de la DRASSIF).*

En niveau 2, la remontée des informations du terrain jusqu'au cabinet ministériel est quotidienne et plus étendue qu'en niveau 1. La mise en place d'un tel système de récolte d'informations et de leur actualisation est un outil essentiel de la communication politique ministérielle. Il permet de répondre rapidement et précisément aux traditionnels articles interpellant le gouvernement. Le niveau 2 est donc « un outil qui permettait de répondre aux exigences de l'exercice de communication que sont censés faire les ministres tous les jours. »⁸¹.

Les déclenchements du niveau 2 sont mis en scène, comme nous venons de le voir, autour des campagnes de sensibilisation « Grand Froid ». Ils médiatisent l'action du gouvernement et la crédibilisent. Ils cherchent à remplacer la dramatisation des informations concernant la mort des sans-abri. C'est pourquoi je propose de les nommer « déclenchements - spectacle » pour filer la métaphore de la mystification de l'action publique de Murray Edelman. Et effectivement, l'analyse de la presse⁸² révèle que progressivement les grands journaux relaient les déclenchements du niveau 2, et la conférence de presse ministérielle de présentation de la campagne hivernale en novembre. Les dépêches AFP sont systématiquement reprises. Une analyse quantitative plus approfondie des articles de journaux sur les sans-abri révélerait même certainement une concentration aux alentours du déclenchement du niveau 2. En termes de communication politique, le PUH et ses déclenchements médiatisés ont ainsi permis d'offrir une couverture médiatique plus favorable au gouvernement :

*« S'il y a une chose qui fait que ce plan avec les trois niveaux marche bien c'est le côté médiatique, parce qu'autant les gouvernements précédents se faisaient taper sur les doigts pratiquement tous les hivers, on jugeait qu'on était en dessous de tout etc... autant les histoires de niveaux... [...] Je le dis des fois de façon provocante, **ça a marché du feu de Dieu et ça marche du feu de Dieu !** » (Membre de la DGAS).*

3) Les ajustements des acteurs politiques aux déclenchements du niveau 2

La fonction symbolique des « déclenchements – spectacle » offre une couverture médiatique – au double sens de publicisation et de protection – aux décideurs publics, qui compensent d'une certaine façon la faiblesse du dispositif juridique. Dès lors, on peut s'interroger sur le rôle des élus

⁸¹ Entretien avec un membre du cabinet de Dominique Versini, 2007.

⁸² L'analyse de la presse dont il est ici question correspond à une recherche sur Europresse depuis 2003, à partir des mots « SDF », « plan hiver », « plan hivernal », « grand froid », « niveau 2 ».

du gouvernement dans les ajustements et les adaptations du mécanisme automatique dans la mise en œuvre. Les déclenchements du niveau 2 s'inscrivent dans une démarche de précaution.

« Mon rôle était aussi de suivre ça tous les jours, de façon à ce que la ministre puisse envoyer des messages de vigilance à l'intention des préfets de façon à dire « voilà, j'ai fait mon boulot, après... ». (Membre du cabinet de Dominique Versini).

« Cet hiver, à cause des tentes ... et de la sensibilité de cette affaire, il a été nécessaire de maintenir le niveau 2 pour continuer à faire remontée les informations au jour le jour pour prendre les décisions adéquates en tant que besoin. Dans ce contexte... épidermiquement insupportable... On ne voulait pas qu'on puisse nous reprocher certaines situations. » (Membre de la Zone de Défense).

Les acteurs politiques profitent des retombées positives des déclenchements du niveau 2. Mais dans quelle mesure participent-ils aux déclenchements anticipés du niveau 2 ? Si la décision de déclencher les niveaux de mobilisation revient au Préfet, le cabinet ministériel informe cependant régulièrement les préfets des baisses de températures, sans hésiter à insister – jusqu'à les « harceler » lors du premier hiver de mise en œuvre du PUH – pour les mobiliser : *« Chaque fois que les températures tombent de quelques degrés, la Ministre envoie des mails à tout le monde, en disant Météo France m'a dit que dans les jours qui viennent il va faire froid, souvent elle exagère d'ailleurs, pour les activer davantage, donc ça a un effet effectivement un peu mobilisateur. »*⁸³. Cet hiver, le déclenchement du niveau 2, et sans contestation le prolongement ininterrompu du niveau 2 (comme nous le verrons dans le prochain chapitre) révèlent clairement que les pouvoirs discrétionnaires des acteurs politiques n'avaient pas disparu : ils expriment les limites de la dépolitisation de la prise de décision, et posent la question de la « politisation fonctionnelle » des préfets, décideurs officiels des déclenchements. Mais surtout, les tentatives gouvernementales pour publiciser le dispositif aboutissent au transfert incomplet d'un mécanisme automatique et discret.

Le PUH et les déclenchements de niveau 2 qui l'accompagnent se sont progressivement institutionnalisés au cours des quatre hivers où il a été mis en œuvre, autour de l'émergence médiatique du problème et de l'émergence non automatique de la prise de décision. La dynamique d'institutionnalisation se fonde, en effet, sur deux ajustements complémentaires qui ont contribué à rejeter dans la pratique le mécanisme automatique de changement de niveaux de mobilisation. La DASS de Paris, financeur et principal metteur en œuvre, opère un premier ajustement et « enrôle » le Pôle Protection des Populations de la Zone de défense, autour d'une interprétation souple des déclenchements et de la mobilisation. Le cabinet ministériel favorise un nouvel ajustement en incitant les préfets, et notamment le Préfet de Police de Paris, à anticiper la mobilisation par démarche de précaution, et par souci de communication politique. La technicisation de l'action sociale trouve ses limites dans ses ajustements de mise en œuvre de l'instrument : le transfert se révèle être en partie inapproprié et incomplet. Certes, aucun transfert n'est un mimétisme pur, mais dans le cas du PUH, les limites du transfert se traduisent par l'institutionnalisation d'un instrument hybride de pilotage de l'action publique, dont la logique interne dépasse l'usage symbolique dont il est l'objet.

II. Les conséquences d'une contradiction interne entre fonction symbolique et mécanisme automatique

⁸³ Entretien avec un membre de la DGAS, 2007.

L'interprétation souple des indicateurs de déclenchement s'est donc institutionnalisée et a, par conséquent, des effets structurants sur l'action publique. Quelles sont les conséquences pour l'action publique de cette contradiction interne du PUH entre la fonction symbolique et le système automatique ? Premièrement, l'affichage politique du mécanisme automatique problématise la question SDF comme un problème appelant une solution d'ordre technique plus que politique, et déplace ainsi vers les associations « gestionnaires » la recherche de solutions à la situation de choix tragique. En d'autres termes, en faisant passer pour techniques des décisions qui restent politiques, le PUH associe les associations partenaires aux responsabilités managériales et politiques des décideurs publics. Fortement investies dans un partenariat avec l'Etat, ces associations perdent leur force protestataire. Les critiques sont alors portées par des associations « extérieures » à la mise en œuvre du PUH. Deuxièmement, un effet surprenant – puisqu'il invite à nuancer la thèse de l'éloignement croissant des deux catégories d'action publique « insertion » et « exclusion » – a pu être observé : le PUH est complémentaire du RMI pour les sans-abri.

A - Déplacement symbolique de la décision politique « tragique » à la sphère technique

La rareté des places d'hébergement d'urgence crée une situation de « choix tragique » qui divise les associations sur les modalités de la procédure d'allocation des places. Le PUH, par sa fonction symbolique, sous-entend que la solution à cette situation se trouve dans la sphère technique plutôt que dans la sphère politique.

1) Une situation de « choix tragique » : l'allocation d'un nombre insuffisant de places d'hébergement

Guido Calabresi et Philip Bobbitt définissent une situation de « choix tragique » comme une « situation où les biens nécessaires à la survie, à l'évitement de souffrances ou de tout mal, sont en nombre insuffisant pour les membres d'une collectivité qui en ont besoin » (Calabresi et Bobbitt, 1978 ; Dalgalarondo et Urfalino, 2000). Dans cette situation, un effort important est déployé pour augmenter ces biens, alors que le mode d'allocation est « tragique » puisqu'il exclut une partie de la population. C'est le cas des places d'hébergement d'urgence, dont le nombre est insuffisant par rapport au nombre de demandeurs, en raison du manque de « fluidité » du dispositif social hébergement-logement.

En effet, le fonctionnement du PUH se fait dans un contexte de pénurie clairement identifié par les pouvoirs publics, puisque le rapport de la Chambre Régionale des Comptes sur le Samusocial de Paris dénonce une « gestion qui organise la rotation quotidienne des personnes sans-abri sur un nombre insuffisant de places d'hébergement. Il ne s'agit pas seulement de gérer l'urgence mais aussi la pénurie ». Un membre du Cœur des Haltes témoigne du tragique des décisions auxquelles sont confrontées les associations gestionnaires de services aux sans-abri : « *on n'a plus de place, et on ne peut pas déshabiller Paul pour habiller Jacques* ». Ou encore le témoignage de ce membre du Secours catholique.

« Il doit y avoir un nombre de places qui réponde à la demande. Parce que c'est très fondamental, ça. C'est aussi une question d'égalité des citoyens dans un pays. Sinon, ça devient complètement injuste si une personne est hébergée ici plusieurs mois, est tranquille, prise en charge et accompagnée... même s'il n'y a rien de miraculeux ou de magique... Mais c'est profondément injuste au niveau de la République de voir ça et de l'autre côté celui qui n'a rien du tout et qui n'a pas le droit d'y accéder. »

Les associations et les organismes participant à l'hébergement des sans-abri (Recueil social de la RATP qui assure le transport vers les CHU, Samusocial de Paris...) sont divisés entre le refus de principe de sélectionner les bénéficiaires...

« Alors y a-t-il une priorité des personnes, c'était votre question ? Ce n'est pas possible. Ce n'est pas possible d'un point de vue éthique. Comment voulez-vous qu'une personne à la rue soit plus à la rue qu'une autre personne qui elle-même est à la rue ? Si les associations commencent à raisonner comme ça, on va dans le mur ! Notre mission de lien, notre mission de cohésion sociale ne sera plus respectée. S'il faut montrer patte blanche pour aller dans un centre d'hébergement d'urgence, s'il faut présenter les symptômes adaptés, on va dans le mur. » (Membre de l'association Emmaüs).

... et la gestion effective quotidienne d'allocation des places qui conduit à des pratiques de jugement :

« Il faut savoir qui on va aider en premier, parce qu'on ne peut pas aider tout le monde, et comment on va faire pour prioriser d'une certaine façon l'aide, puisqu'on est bien obligés de gérer la pénurie et qu'il faut donner des priorités. Après c'est autre chose, c'est un traitement des publics, et c'est aux associations de le faire, et de décider en fonction de leur philosophie, des consignes de la DASS éventuellement, pour savoir comment elles vont faire pour gérer tout ça. [...] Il y a un truc sur lequel on peut tout à fait se baser, et qui là permet d'éloigner les problèmes de xénophobie et de racisme, c'est de dire « donnons la priorité aux plus vulnérables ! » C'est une notion qui peut paraître très arbitraire, mais qui lorsqu'elle est formulée par des professionnels est beaucoup moins arbitraire que l'apparence qu'elle donne... » (Membre du recueil social de la RATP).

Depuis l'ouvrage fondateur de Guido Calabresi et Philip Bobbitt, plusieurs travaux sur la distribution institutionnelle de biens rares ont tenté d'expliquer la structuration de l'action collective en contexte de choix tragique. Ils s'intéressent généralement au domaine médical – allocations de dons de reins (Elster et Herpin, 1992), ou de traitements contre le virus du SIDA (Dalgalarondo et Urfalino, 2000) – mais également au domaine de l'aide et de l'action sociale – répartition d'un secours financier, le Fonds d'urgence sociale (Fassin, 2001). Il ne s'agit ici ni d'observer le déploiement concret de la justice locale (qui aurait nécessité un dispositif méthodologique plus large que les observations informelles, lors de nos maraudes ou de nos passages dans les locaux des associations, des rencontres entre un usager et un travailleur social), ni de confronter les pratiques effectives d'allocations des places d'hébergement aux principes et aux justifications des critères de décision⁸⁴, mais de comprendre les modalités du « choix tragiques » et les implications pour la conduite de l'action publique à l'égard des sans-abri.

Guido Calabresi et Philip Bobbitt distinguent la « décision de premier ordre » qui détermine le montant total des biens rares qui sont alloués, et la « décision de second ordre » qui définit les modalités de la répartition finale des ressources.

Dans le cas de l'hébergement d'urgence, c'est l'Etat qui finance, et qui par conséquent prend la décision de premier ordre. La DGAS est chargée par le ministère délégué aux affaires sociales de négocier des fonds supplémentaires pour compléter l'enveloppe budgétaire votée en loi de finances. Eventuellement, la ministre prend des mesures supplémentaires, tel le plan triennal de 2006 de Catherine Vautrin. Les places supplémentaires allouées avec le déclenchement du niveau 2 font donc partie de ce montant total de places d'hébergement calculées selon le budget annuel, comme nous l'avons vu dans l'étude des facteurs de déclenchement du niveau 2. La décision de premier ordre appartient donc à la sphère politique : ce sont les élus qui choisissent quel budget

⁸⁴ L'article de Didier Fassin cité ci-dessus présente une analyse de ce type, qui pourrait être transposée à l'allocation des places d'hébergement, objet comparable au sien à de nombreux égards.

ils consacreront à la prise en charge en urgence des sans-abri par rapport aux autres problèmes inscrits sur l'agenda gouvernemental⁸⁵.

Ainsi, la DASS de Paris finance au niveau départemental et donne quelques consignes⁸⁶. Mais une large part d'interprétation est laissée aux associations qui, sur le terrain, définissent des principes et des pratiques de jugement, que traduisent par exemple les règlements intérieurs des CHU. Ce sont les associations et les organismes gestionnaires des services d'urgence aux sans-abri qui sont confrontés aux choix tragiques qu'implique le manque de places d'hébergement. Ce second ordre relève donc davantage de la sphère technique, « tout en supposant l'établissement de principes éthiques, même implicites » précise Didier Fassin. C'est la décision de second ordre qui nous intéresse plus particulièrement ici.

2) Deux modalités du « choix tragique » : durée d'hébergement et public prioritaire

La procédure de jugement accompagnant la décision de second ordre porte sur l'éligibilité (qui va être hébergé ?) et sur la durée de l'hébergement (combien de jours d'hébergement cette personne va-t-elle bénéficier ?). Ces deux modalités du « choix tragique » font l'objet d'oppositions entre ceux qui sont chargés de prendre la décision.

La durée de l'hébergement d'urgence crée des dissensions entre les gestionnaires de CHU, comme le remarque Patrick Bruneteaux : « le principe d'hébergement à la nuitée a été défendu par Xavier Emmanuelli dans les premiers temps d'instauration du Samusocial. D'ailleurs dans le CHU du Samusocial de Montrouge, c'est encore la règle. En revanche, les associations intervenues plus récemment dans le secteur de l'urgence comme Emmaüs ou Secours catholique, ce sont fermement opposés à cette remise à la rue incessante et ont lutté pour imposer trois jours d'hébergement continu, puis une semaine » (Bruneteaux, 2007). La FNARS, dans son Livre Blanc de 2006, dénonce également cette limitation des durées de séjour dans les CHU comme étant une fausse solution. Certes, la rotation des personnes permet d'accueillir un public plus large. Mais, selon la FNARS, ce « va-et-vient permanent » détourne l'urgence : « l'urgence n'en est plus vraiment une car les personnes restent "en urgence" en attendant de pouvoir être accueillies ailleurs »⁸⁷. Ce principe de la chaise musicale est au fondement du PUH dans un contexte de choix tragique. En effet, pour mettre les personnes à l'abri l'hiver, il faut avoir des places d'hébergements disponibles en cas d'urgence, autant de places qui dans un contexte de pénurie pourraient être occupées de façon durable. Dès lors, réserver ces places à l'urgence, c'est déplacer les populations qui les occupent temporairement. Le déplacement ne pouvant se faire « vers le haut » de la chaîne (maisons relais, CHRS, logement social), il correspond à un retour à la rue. Par conséquent, des tensions réelles existent entre les Centres effectuant des prolongations d'hébergement et le « 115 » ou la DDASS qui favorisent le principe de la rotation des publics, notamment sur les places libérées par le niveau 2 du PUH. Ainsi, par exemple, le Centre d'Action Sociale Protestant (CASP) est « sorti » du PUH à partir du moment où il a refusé de remettre à la rue ses hébergés, et donc de permettre l'orientation, par le « 115 », de nouvelles personnes sur ces

⁸⁵ Ce budget est symboliquement mis en valeur dans sa partie hivernale lors de la présentation, en novembre du PUH par la ministre. Le nombre alors affiché de places d'hébergement supplémentaire par rapport à l'année précédente a pour fonction de manifester la bonne volonté des pouvoirs publics.

⁸⁶ Les consignes sont indirectes et s'expriment par exemple par la mise en place de conventionnements pour les CHU ou par la qualification d'Espaces Solidarité Insertion pour les lieux d'accueil de jour.

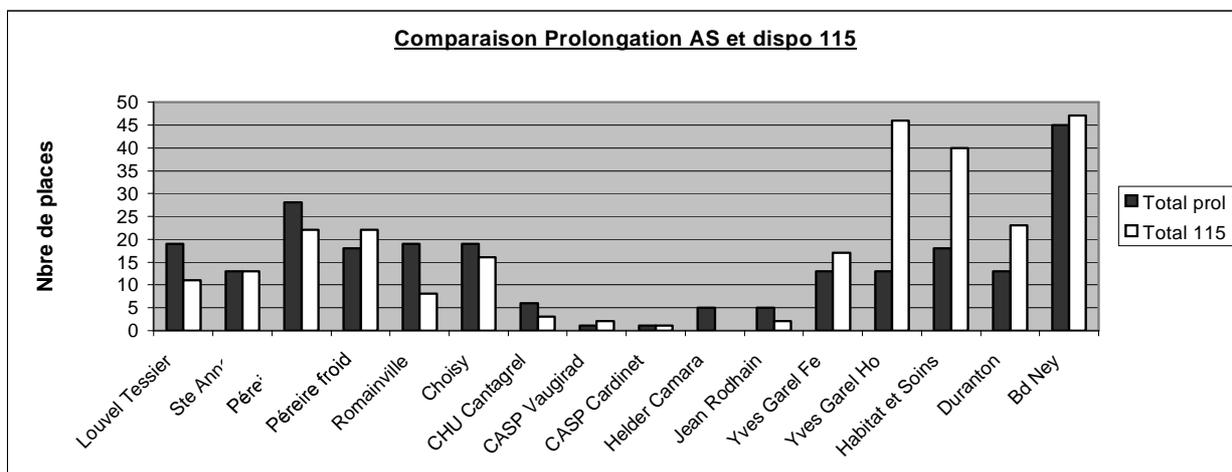
⁸⁷ FNARS, *op.cit.*, p. 34.

places⁸⁸. Un membre de cette association nous confie que « ça a créé un conflit avec la DASS qui n'avait plus suffisamment de places en rotation. Ça ne changeait rien sur le nombre de personnes accueillies, mais plus de rotation. On a eu quelques difficultés donc à faire admettre ça à la DASS qui est gestionnaire des places. » L'encadré n°2 illustre la façon dont ces dissensions sont vécues par le « 115 ».

Encadré n°2 : Un exemple de dissensions dans la gestion des places d'hébergement d'urgence : les prolongations de durée d'hébergement vues par le « 115 »⁸⁹

« Nous avons eu la surprise de recevoir un fax de 17 prolongations sur le centre de Bd Ney [du Secours Catholique], alors que le nombre de places disponibles ce jour était de 13. L'explication vient du fait que le centre a prolongé 7 personnes alors que ces dernières ne figuraient pas sur la liste des hébergés de la veille (a priori oubli de prolongation du 15/03). A noter qu'aucune place n'avait été donnée à l'équipe [du 115] le matin et les 2 places réservées aux invités de l'ESI étaient comprises dans les 13 disponibilités du jour. Après un contact avec Bd Ney, le centre nous demande de maintenir l'ensemble des prolongations, et donc de surbooké le centre à 95 personnes (au lieu des 90 orientations habituelles).

Devant l'importance des prolongations faites chaque jour, nous avons souhaité faire une comparaison entre les prolongations effectuées par les centres et les places disponibles ce jour sur le 115. Ainsi au 17 mars 2004, nous obtenons [le tableau suivant]⁹⁰:



En observant ce schéma, on note un nombre important de prolongations AS sur les centres Emmaüs (plus de la moitié des personnes hébergées sur ces structures sont en prolongation par le centre) et sur les centres du Secours Catholique tels que Bd Ney (49% des personnes sont en prolongation AS), Maison Helder Camara (la totalité des femmes PEC [prises en charge] sont des prolongées) et Maison Jean Rodhain (71% de prolongations).

A noter que seuls les centres [du Samusocial de Paris], ainsi que Duranton et Habitat et Soins nous font part des démarches en cours des personnes prolongées.

Nous avons aussi souhaité faire un parallèle par rapport à l'année dernière. Ainsi pour une période d'une semaine (11 au 17 mars 2003 et 2004) nous obtenons une moyenne de 34 prolongations par jour en 2003, contre 49.5 prolongations par jour pour l'année 2004, soit une augmentation de plus de 45%. Le nombre de disponibilité journalière, pour cette même période, montre aussi une augmentation (188.8 en 2003 pour 200.8 en 2004). Ceci peut s'expliquer par le fait que nous étions cette année jusqu'au 15 mars inclus en niveau 2 du Plan Hivernal, avec donc un certain nombre de disponibilités supplémentaires.»

Les critères d'éligibilité ne font pas non plus l'objet de consensus. La création du « 115 » répond à une recherche d'efficacité dans l'allocation des places d'hébergement, mais aussi à un principe de

⁸⁸ Refuser la remise à la rue des usagers ne signifie pas pour autant qu'ils ne se déplaceront pas d'une association à une autre. Un membre du CASP nous explique ainsi : « Ce n'est pas forcément bon de garder la même personne sur la même structure. Ca les oblige à se bouger plus. Plus elles restent longtemps, plus elles sont exigeantes. Ca leur fait du bien de voir autre chose ».

⁸⁹ Rapport du « 115 » du 17 mars 2004.

⁹⁰ Note du rapporteur du 115 : « Ont été comptabilisés dans ce tableau uniquement les centres effectuant des prolongations AS (le CHUS de Montrouge faisant leur prolongation hors quota 115/jour, il n'y figure pas). »

justice : l'égalitarisme, au sens de l'inconditionnalité de l'accueil. Selon ce principe, le premier à téléphoner est le premier servi. Mais, de fait, les places d'hébergement gérées par le « 115 » ne sont pas toutes allouées en fonction de ce principe d'égalitarisme. Un dirigeant du « 115 » nous explique qu'il y a des « droits de priorités » qui correspondent à des « prises en charge hors cadre du « 115 », c'est-à-dire que selon un fonctionnement normal du « 115 », ce sont les gens qu'on aurait éventuellement refusé, soit pour motif qu'ils relevaient d'autres dispositifs, soit parce qu'on n'avait pas la capacité de les héberger. Le droit de priorité correspond à une demande expresse de nos tutelles de procéder à un hébergement. » C'est ce droit de priorité qui a joué cet hiver, pour la prise en charge des personnes du campement du canal Saint-Martin.

Ainsi, les procédures d'éligibilité sont plus complexes que les principes affichés et sont déterminées par la combinaison pragmatique de principes de justice et de principes d'efficacité institutionnelle. Nous retrouvons dans notre cas d'étude deux des trois orientations éthiques possibles selon la typologie de Jon Elster et de Nicolas Herpin (Elster et Herpin, 1992). La logique compassionnelle rend éligible les « grands exclus » (expression de Xavier Emmanuelli), ceux dont l'état est le plus déplorable : au problème d'absence de logement s'ajoutent souvent la vieillesse, les problèmes de santé, l'alcoolisme, la dépendance à une drogue ou des problèmes psychiatriques, ... Ainsi, par exemple, l'âge est un critère prioritaire d'accès au CHU de la Mie de pain⁹¹ - structure « située hors des dispositifs publics » du « 115 » - comme le montre cet extrait de récit de vie de Georges, clochard parisien que Patrick Bruneteaux a accompagné pendant six ans : « Je n'ai pas eu de file d'attente. Etant donné mon âge, à partir de 50 ans, je suis rentré de suite. Les gars de plus de 50 ans, ils ne les laissent plus à la rue. Ils ont une carte » (Bruneteaux, 2007). Le Cœur des Haltes est également « spécialisé sur les "grands cassés" et les personnes âgées » selon les mots d'un membre de cette association :

« Nous, on a fait un choix, volontaire, de l'association, c'est d'accueillir vraiment – parce qu'on fait des maraudes de jour – volontairement les gens qui étaient les plus abîmés. Mais on sait qu'il y a des associations qui vont accueillir un public plutôt beaucoup plus près de la réinsertion sociale... Nous on accueille des publics très alcoolisés. Il y en a d'autres ça va être un public plutôt toxicomane, plus jeune, etc. [...] C'est informel, mais à force, on sait très bien que chez nous, ce sera tel public.»

Au contraire, le « perfectionnisme » donne prioritairement des places d'hébergement au « cas faciles », à ceux les plus susceptibles de se réinsérer rapidement. Un membre de la Croix-Rouge explique ainsi :

« Il faut aller au plus vite avec certains, et on fait passer certains devant, parce qu'on sait que c'est tout de suite qu'il faut prendre les choses en main, c'est des petites victoires ! On dit toujours que plus de deux ans à la rue ça commence à devenir un peu irrécupérable, là ils boivent, ils ont rencontré des copains et ça devient très compliqué ! »

Enfin, l'orientation intermédiaire entre la compassion et le perfectionnisme est « l'efficacité maximale » qui réussit, à partir d'un état moyen, l'amélioration la plus considérable. Mais nous n'avons pas trouvé d'illustration de cette adaptation pragmatique des principes dans le cas de l'allocation des places d'hébergement d'urgence. Différentes procédures d'éligibilité existent donc selon les allocateurs de places d'hébergement. Il en résulte une prise en charge inégale des publics selon la FNARS qui constate que « face à des publics "prioritaires" (familles, personnes malades etc.), les hommes seuls, les étrangers, les personnes qui vivent avec des chiens, les toxicomanes, rencontrent plus de difficultés à trouver un toit »⁹².

Aux côtés des « élus » qui prennent la décision de premier ordre, et des « professionnels » qui prennent la décision de second ordre, il convient d'ajouter, à la suite de Jon Elster, l'action des

⁹¹ Ce centre est géré par l'Association des Œuvres de la Mie de Pain.

⁹² FNARS, *op.cit.*, p. 40.

« receveurs potentiels », c'est-à-dire des usagers des CHU. En effet, ces derniers participent implicitement aux procédures de décision d'allocation des places d'hébergement en situation de « choix tragique ». Car, en plus d'être tragique, le choix est ici « pathétique » (Fassin, 2001 : 440) : l'existence d'une interaction – très souvent physique, mis à part dans le cas d'un appel au « 115 » – entre les personnes qui allouent les ressources et les demandeurs confère une dimension émotionnelle à la décision. Les différences de publics entre les CHU s'expliquent aussi par les stratégies déployées en retour par les usagers. Les sans-abri « s'écartent eux-mêmes de certains centres d'accueil »⁹³ dont les modalités de fonctionnement ne leur conviennent pas. Soit que les principes explicites affichés par les CHU ne correspondent pas à leur situation – horaires d'ouverture incompatibles avec leur travail pour les « travailleurs pauvres », interdiction de boire de l'alcool pour les « alcooliques », interdiction d'emmener un animal domestique pour ceux qui ont un chien etc. Soit qu'ils refusent la procédure d'« inscription » au « 115 » qui consiste à établir une fiche d'identité anonyme. Les modalités de fonctionnement sont alors des modalités indirectes d'éligibilité. Ainsi, un dirigeant du Samusocial de Paris distingue deux publics entre celui de son institution et les usagers des services de la RATP qui vont au CHAPSA de Nanterre :

« [Au CHAPSA de Nanterre], ce sont des gens qui sont plus cassés, qui ne veulent pas donner leur nom, qui se rendent sur les points connus de rendez vous du bus de la RATP et qui sont conduits là. Alors que nous, c'est quand même des gens qui s'impliquent un peu plus, ils rentrent dans une cabine la plupart du temps et ils téléphonent au « 115 ». »

Pour d'autres associatifs, l'existence d'hébergements spécifiques selon les publics se comprend dans une démarche d'inclusion d'un maximum de personnes, dans une logique de ciblage des services d'aide aux sans-abri sur des publics précis dans un souci de prise en charge au cas par cas :

« On fait des réponses spécifiques pour répondre à tout le monde et non pas pour en exclure. Il ne faut pas être plus à la rue que ceux qui sont à la rue pour avoir droit à un hébergement. En termes de droit j'entends. En termes de fonctionnement c'est autre chose : on peut avoir un établissement qui n'accueille que des femmes parce qu'elles aussi besoin d'être accueillie et que si on n'a que des établissement mixte, il y a en a qui vont rester dehors. Pour des raisons qui leurs sont propres, liées à la violence qu'elles ont subi etc. Quand on crée un établissement avec une entrée particulière, c'est pour donner une garantie à ces gens là et pas pour exclure les autres. » (Membre d'Emmaüs).

« Parce qu'il faut faire attention très souvent à ne pas tirer vers le bas des gens qui peuvent s'en sortir. » (Membre du Cœur des Haltes).

Finalement, le PUH n'est pas une solution au « choix tragique », et à ce titre sa formulation apparaît purement symbolique : il est une tentative de déplacement de la décision de premier ordre, de la sphère politique vers la sphère technique. En d'autres termes, en faisant passer pour techniques des décisions qui restent politiques, le PUH associe les associations partenaires aux responsabilités managériales et politiques des décideurs publics.

B - Aliénation de la force critique des associations « partenaires »

Le PUH est un instrument de pilotage de l'action publique chargé de coordonner dans l'urgence l'ensemble des actions déployées pour mettre à l'abri les sans-domicile-fixe. Or comme nous venons de le voir, des normes d'interprétation variées caractérisent ces actions. Sans affirmer que le PUH conduit à un pilotage réussi de tous les acteurs de l'« urgence sociale », nous constatons qu'il affaiblit la force critique des associations « gestionnaires » des services d'aide aux sans-abri, grâce à la combinaison de deux éléments : le rôle de veille des indicateurs, et une rhétorique de

⁹³ FNARS, *op.cit.*, p. 45.

l'urgence très structurée autour d'un partenariat entre les acteurs institutionnels et les acteurs associatifs. Par conséquent, ce sont des associations « contestataires », extérieures à la gestion quotidienne des sans-abri, qui portent les critiques et activent les tensions latentes.

1) Le partenariat affaiblit la force critique des associations « gestionnaires »

L'approche partenariale s'est développée dans les politiques sociales françaises dans les années 1980, notamment pour faire face au développement de la pauvreté. Véritable défi à l'Etat dirigiste français, la mise en œuvre de partenariats s'impose plus facilement dans les politiques de lutte contre des urgences épidémiologiques ou sociales (Loncle-Moriceau, 2005). Elle s'étend ainsi à la gestion des sans-abri. Néanmoins, le partenariat entre l'Etat et les associations dans la mise en œuvre du PUH aliène la force critique et la capacité des associations conventionnées à jeter le discrédit sur l'action publique, au profit d'actions gestionnaires, comme c'est le cas pour les associations de défense de l'environnement (Lascoumes, 1995).

Dans la mesure où les indicateurs ont une fonction de veille, ils permettent l'émergence automatique d'un problème, sans mobilisation nécessaire de la part des acteurs concernés (Favre, 1992). En effet, comme nous l'avons vu, si la mise en œuvre du PUH rend caduc l'automatisme de la décision, elle préserve la fonction d'alerte des indicateurs de température. Ces derniers ont donc remplacé le rôle d'interpellation des pouvoirs publics, auparavant détenu par les associations d'aide aux plus démunis. Le principe même d'une prise en charge en urgence des sans-abri et l'absence d'une véritable politique de logement sont, bien sûr, fortement dénoncés par les associations, mais la rhétorique de l'urgence se retourne finalement sur les associations gestionnaires : lorsque le niveau 2 est déclenché, elles se doivent d'être réactives et de considérer que ces places supplémentaires sont « toujours ça de gagné ». En outre, l'interprétation souple des indicateurs favorise le déclenchement anticipé du niveau 2, ce qui est vu positivement par les associatifs. L'Etat a délégué aux associations de services d'aide au sans-abri la gestion d'un service public. Les associations conventionnées ont donc des comptes à rendre à l'Etat qui les finance. Ainsi, un membre de la Croix-Rouge explique que depuis que la DASS de Paris coordonne les maraudes, elle prend ses responsabilités de gestionnaires plus au sérieux, que lorsque le pilotage se faisait par la Ville de Paris à qui elle n'a aucun compte à rendre⁹⁴ :

« C'est efficace déjà parce que c'est la DASS qui donne les subventions, à partir de là ça cadre bien les choses, quand la DASS me demande un compte-rendu ou me demande de venir à une réunion, je n'ai pas deux secondes d'hésitation, alors que quand c'est la mairie de Paris, qui ne me donne rien, alors si j'ai pas le temps ou que je n'ai pas envie, je n'y vais pas ! »

La concurrence entre les associations (et avec le Samusocial de Paris) pour recevoir des subventions publiques donne l'avantage aux pouvoirs publics et intègre les associations dans un système qu'elles doivent entretenir pour continuer à exister. Un dirigeant du « 115 » l'explique ainsi :

« Pour une association c'est difficile de dire non au ministre s'il lui demande de venir. Parce que derrière ce sont les subventions, des emplois aussi... Les positionnements comme ça ne sont pas facile à prendre. »

Le partenariat intègre ainsi les associations « gestionnaires » au PUH. Leur force critique est affaiblie par leur position de responsable et de gestionnaires d'établissement, comme le révèle leur réaction au mouvement des Enfants de Don Quichotte. En effet, le discours des associations « établies » envers cette nouvelle association contestataire est clairement critique vis-à-vis de son

⁹⁴ C'est d'autant plus vrai pour la Croix-Rouge qui est « auxiliaire des pouvoirs publics », mais c'est également le cas des autres associations gestionnaires.

absence de professionnalisme et de ce qu'elles considèrent comme un mépris des associations gestionnaires. Par exemple, le « principe de continuité » de la prise en charge, point important de la Charte du Canal, et maintenant article 4 de la loi sur le Droit Opposable au logement remet en cause la réponse pragmatique au choix tragique de certaines associations :

« Tout est figé, il n'y a plus de turn-over. Avant, ça tournait, certains venaient quelques temps, puis retournaient à la rue et c'était le tour d'autres. Enfin... il y en avait aussi qui allaient dans d'autres structures, de réinsertion. On fait du travail social. La circulaire c'est un grand bouleversement. Il nous a fallu allonger les horaires, ouvrir le dimanche... »
(Membre des Resto du Cœur).

Les changements de fonctionnement engendrés par la nouvelle loi créent des inquiétudes au sein des associations gestionnaires, obligées de remettre en cause leur travail et leur décision « tragique », alors que l'institutionnalisation du PUH créait une routine. Un sénateur chargé d'auditionner ces associations sur la loi, explique ainsi :

« Parmi les personnes que j'ai auditionnées pour le rapport, [certaines] m'ont présenté un amendement et j'ai dû leur dire « mais vous repoussez l'entrée en vigueur du droit au logement opposable ! ». Ils avaient tellement peur qu'ils vidaient le texte de sa substance. Il y a un désarroi des associations devant l'obstacle. Mais, cet amendement partait d'un manque de réflexion juridique qui traduisait leur peur. Et c'est vrai qu'on part à l'aventure. »

L'étude de la mise en œuvre du PUH montre donc que les pouvoirs publics s'engagent dans des processus d'échanges avec les associations détentrices de l'expertise et de l'expérience dans la prise en charge des sans-abri, et intègre l'action humanitaire dans l'action gouvernementale. Ces échanges sont à la fois formels – grâce aux conventions de financement – et informels – grâce à l'usage souple des indicateurs de déclenchement. Ils conduisent à étendre la responsabilité – et par conséquent le blâme – aux associations « gestionnaires ». D'une certaine manière, nous retrouvons l'accord implicite que constate Claude Gilbert entre les préfets et les acteurs concernés par la gestion des risques industriels et naturels, à savoir que ces compromis et ces alliances « permettent une certaine socialisation des risques, prélude à une certaine « acceptabilité » »⁹⁵.

2) Une politisation externe

Dès lors, les critiques sont portées par des associations « citoyennes », extérieures à la gestion quotidienne des sans-abri, comme Médecins du Monde avec les tentes, ou les Enfants de Don Quichotte avec le campement au Canal Saint-Martin. Si l'un des objectifs initiaux de l'introduction d'un mécanisme automatique de pilotage de l'action publique était simultanément d'améliorer la réactivité des associations et de réduire leur résistance à la coordination étatique, en revanche, la division des associations entre les associations gestionnaires et les associations contestataires est l'effet de la souplesse de la mise en œuvre du PUH. En effet, cet ajustement dans la mise en œuvre n'est perceptible que pour les associations gestionnaires, et passe inaperçu des associations contestataires. Par conséquent, alors que les premières adoucissent leurs revendications, emportées dans la spirale de la mise en œuvre, les secondes reprochent implicitement aux premières de participer à une politique inacceptable, notamment en prenant des « décisions tragiques ». Ainsi, un membre des Enfants de Don Quichotte rappelle une différence fondamentale entre son association et les associations partenaires de l'Etat :

⁹⁵ « Les préfets ont-ils la possibilité d'assumer pleinement les compétences et les responsabilités qui leur sont formellement reconnues dans un domaine (politiques de traitement des risques et de gestion des crises) de plus en plus exposé, suite à une sensibilisation croissante aux grands risques collectifs – notamment aux risques dit « majeurs » –, suite aussi à la façon dont on appréhende aujourd'hui la responsabilité de l'Etat dans le traitement de ces risques ? » (Gilbert, 1995 : 130).

*« Notre force, c'est qu'on s'en fout du pognon. Alors que tu verrais les autres associations, comment elles sont avec le directeur de la DASS de Paris. Nous, on ne peut pas nous acheter. Alors que les autres associations sont financées par l'Etat... C'est un gros problème dans le système. Une association dit « c'est ça qu'il faut faire, c'est ça dont j'ai besoin », mais si elles le disent trop fort, on leur coupe les financements. **C'est une manière de les manipuler.** Par exemple, une histoire qui m'a fait rire. Une dizaine d'assoc manifestent devant Bercy et le lendemain, elles n'avaient plus d'argent. Elles sont manipulées. » (Enfant de Don Quichotte).*

Ce qui distingue les Enfants de Don Quichotte des autres associations, c'est d'être une structure de lutte collective, qui ne délivre pas de service social. Clairement, les Enfants de Don Quichotte refusent d'être gestionnaires, d'être des professionnels de l'aide et de l'action sociale, d'être des partenaires de l'Etat, pour pouvoir garder leur force protestataire :

« On reste le poil à gratter du système. Dès qu'on pense un truc on le dit. Même si parfois on dit des conneries. On dit ce qu'on pense être juste. Par exemple, le problème de la remise à la rue, ça, ça nous a paru inhumain, scandaleux. [...] On a eu des discussions très houleuses au ministère, notamment avec le Samusocial. Et finalement, on l'a fait passer dans la loi. Après, la DASS nous a convoqué pour nous dire que ça lui posait des problèmes, que c'était très compliqué la non remise à la rue. Notre place, c'est d'être des citoyens intelligents. Et de ne pas sortir de notre rôle. Ils ont essayé de nous faire gérer le campement, mais on ne voulait pas ! [...] On n'a pas le droit aujourd'hui de faire semblant. Les assos disent que les EDQ veulent tout tout de suite, et que c'est impossible. C'est faux, si on a la volonté. Après c'est sûr, le travail social se fait dans la durée. Etre au moins loger, héberger, même si n'est pas tout de suite réinséré. » (Enfant de Don Quichotte).

Comme le montre la fin de cet extrait d'entretien, le « coup de gueule citoyen » des Enfants de Don Quichotte conteste la faiblesse contestataire des associations « gestionnaires ».

Les tentes de Médecin du Monde et l'action des Enfants de Don Quichotte ont donc rendu visible cette division entre associations « gestionnaires » et associations « contestataires ». Face à leurs revendications, les associations gestionnaires, « qui ont toutes une vision de la chose différente » comme le souligne un membre de la DGAS, peinent à prendre position officiellement, ce qui renforce leur manque de solidarité. Une anecdote illustre ce phénomène. D'après un membre des Resto du Cœur, le Comité de suivi du PARSAs, chargé de trouver des solutions d'hébergement ou de logement pour les personnes dormant sur le canal Saint-Martin, « ce n'était pas un bloc, mais trois unités séparées : le ministère, la FNARS et les Enfants de Don Quichotte ». Et en effet, les négociations entre les Enfants de Don Quichotte et le reste des associations que la FNARS fédère en partie, a échoué :

« Entre nous, on n'est pas solidaires. On est comme les partis politiques : on sait faire front quand il faut, et après chacun ses patates ; ce n'est pas la guerre affichée, mais par exemple, il y a eu des réunions FNARS où ils décidaient de passer outre les Enfants de Don Quichotte s'ils n'adhéraient pas à nos propositions, et finalement ça n'a pas été suivi. La FNARS a été obligée de participer car les choses se faisaient sans elle. » (Membre des Resto du Cœur).

Cependant, l'opposition entre associations « partenaires » et associations « contestataires » est à nuancer. Comme l'ont montré les réactions associatives à la « crise du canal » cet hiver, certaines associations « gestionnaires » – comme le Secours Catholique – ont clairement soutenu les Enfants de Don Quichotte. Plus généralement, les grandes associations qui peuvent compter sur le financement des adhérents, ont une plus large marge de manœuvre pour concilier la « sagesse de l'exécution » du service public et la « démarche critique » du tiers secteur, selon les termes d'un sénateur. C'est ce que souligne un membre d'Emmaüs :

« On rend compte de notre gestion des finances publiques à l'Etat, mais on rend compte de nos actions à l'association, à nos adhérents. Et si nos adhérents nous disent « stop, c'est pas sur ça qu'on a créé une association », on ne le fera pas. Ça arrive qu'on fasse des choses et que l'Etat nous dise « non, ça, on ne va pas le financer ». On a ouvert un centre en Haute Normandie où pendant 8 ans on a financé nous-même. L'Etat a dit « on ne paie pas ». Et bien nous, on le fait

quand même. C'est une différence d'importance. Mais après quand on accepte, on a les contraintes du gestionnaires : c'est de l'argent public, on doit en rendre compte, on a un cadre réglementaire. »

Ainsi, le processus d'institutionnalisation du PUH aliène la force critique des associations « partenaires » de la mise en œuvre du PUH. Les forces protestataires se sont déplacées vers l'extérieure de la gestion des sans-abri. Une autre conséquence de la façon dont le PUH est institutionnalisé est sa complémentarité partielle avec un dispositif d'insertion.

C. Complémentarité avec d'autres dispositifs de lutte contre l'exclusion

En s'institutionnalisant, le PUH produit des effets inattendus. L'interprétation souple qui est faite dans la pratique des indicateurs de déclenchement a pour conséquence de rendre le PUH complémentaire du RMI pour les sans-abri. Le PUH n'est donc pas un dispositif isolé des politiques de lutte contre l'exclusion. Cette observation permet de nuancer la thèse de Julien Damon d'une spécification croissante de la prise en charge des SDF fondée sur la séparation de deux catégories d'action publique, l'« urgence » et l'« insertion ».

1) Séparation de l'urgence et de l'insertion

L'« urgence sociale » et l'« insertion » sont deux catégories d'action publique issues des plans hivernaux de lutte contre la pauvreté et la précarité. Pour Julien Damon, elles sont très clairement distinctes dans la formulation et la prise en charge des sans-abri. L'« urgence sociale » s'adresse spécialement aux SDF et se traduit par des mesures de plus en plus spécifiques et ciblées. L'« insertion » concerne la population plus large des « exclus » – dont font partie les SDF – au travers de mesures génériques de plus long terme. Ces deux normes d'action publique relèvent aujourd'hui de lignes budgétaires distinctes.

Le PUH répond clairement à la première de ces catégories d'action publique alors que le Revenu Minimum d'insertion (RMI) s'inscrit dans la deuxième. Néanmoins, le RMI, comme de nombreuses autres mesures d'insertion, est issu des plans d'urgences, en tant que ces derniers ont constitué des lieux de création d'instruments et de propositions. Ainsi, les Compléments locaux de ressources (CRL) introduits dans le plan hivernal de 1986 ont contribué à la création du RMI en 1988.

2) L'« effet RMI » et le « Grand Froid »

Certains sans-abri perçoivent le RMI. Mais tous les allocataires du RMI n'ont pas recours aux services de restauration et d'hébergement d'urgence. Ces dispositifs relèvent de l'« urgence sociale » et ciblent une partie spécifique des « exclus », illustrant ainsi la thèse de Julien Damon d'une spécification croissante de la prise en charge des sans-abri au sein des politiques de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, nos observations ont montré que la « Saint-Rémy » rythme fortement la prise en charge en urgence des personnes à la rue. Alors qu'au début du mois, période de versement du RMI, la demande d'hébergement est faible, en fin de mois, lorsque le RMI a été en partie ou entièrement consommé, la demande d'hébergement est forte. Il en résulte un « effet RMI » sur le déclenchement du niveau 2 : les décideurs publics prennent en considération l'existence de cette mesure pour mettre en œuvre le PUH :

« On connaît tous la St Rémy au début du mois, on sait tous que la structure est calme aujourd'hui, c'est normal, on est en début de mois ! Si ça se trouve ils ont touché le RMI aujourd'hui, c'est bien possible, c'est toujours autour du 6 ou du

8, c'est toujours par là et pendant quelques jours ils vont vivre tranquilles, ils vont boire, il y en a qui vont se payer des chambres d'hôtel, ils vont faire des choses avec leur RMI et arrivés au milieu du mois, ils vont tous avoir besoin de nous!» (Membre de la Croix-Rouge Française).

Le PUH est complémentaire du RMI, pour les sans-abri qui y ont droit. Et cette complémentarité est renforcée avec des passages au niveau 2 au moment où elle est la plus nécessaire. Ce deuxième aspect est un effet propre de la mise en œuvre du PUH sous la forme d'une interprétation souple des critères de déclenchement.

* * *

S'immiscer dans les méandres de la mise en œuvre d'un instrument transféré de gouvernement automatique nous a permis de définir une condition politique à la réalisation de l'automatisme : la discrétion de son usage. A partir du moment où l'instrument est publicisé, il perd les caractéristiques d'un mécanisme automatique. En effet, jusqu'à présent, les études sur le gouvernement automatique montraient qu'il était un instrument précieux de développement de politiques impopulaires telles les politiques de « retrait » de l'Etat, dans un contexte de crise économique et de réduction des dépenses publiques (Bezès, 2004 ; Pierson, 1994). Au contraire, la politique de prise en charge des sans-abri est le moyen privilégié des pouvoirs publics pour manifester leur volonté d'agir contre l'exclusion : les sans-abri sont traditionnellement la vitrine de l'engagement de l'Etat dans la lutte contre l'exclusion. Dès lors que le PUH est un « acte politique symbolique » (Edelman, 1999), sa mise en œuvre produit des effets contraires à la logique de l'instrument.

L'institutionnalisation du PUH produit donc un instrument hybride, caractérisé par une contradiction interne entre sa fonction symbolique et le système automatique. Les critères recensés dans la circulaire ont donc davantage une fonction de veille et d'alerte qu'ils ne jouent le rôle de « gâchettes » déclencheurs d'actions. Dans un premier temps, l'affichage politique du mécanisme automatique neutralise la force contestataire des associations « partenaires ». Mais dans un deuxième temps, les critiques contenues se retourneront contre lui : sensibilisés au problème par sa médiatisation, des citoyens portés par des associations « contestataires » rejetteront la problématisation de la question comme un problème appelant une solution d'ordre technique. Le PUH, qui cristallise la logique humanitaire choisie par l'Etat pour agir contre la grande exclusion – la solution que propose le PUH est la mise à l'abri des populations vivant dans la rue – sera mis en cause.

Chapitre 3. Les effets du mouvement des Enfants de Don Quichotte sur le Plan d'Urgence Hivernale

Cet hiver, l'opération des Enfants de Don Quichotte en faveur des sans-abri, fortement médiatisée dans un contexte de campagne présidentielle, a accéléré le vote de la loi sur le Droit au logement opposable, et plus directement a abouti au maintien du niveau 2 du PUH. Cette forte remise en cause du PUH invite à se demander comment la mobilisation des Enfants de Don Quichotte en vient à avoir des effets sur le PUH, afin d'identifier ces effets. Nous souhaitons démontrer que le mouvement des Enfants de Don Quichotte résiste à la technicisation de la prise en charge des sans-abri en institutionnalisant ce que les créateurs du PUH avaient tenté d'éviter : la problématisation de la question comme un problème appelant une solution d'ordre politique, et la juridicisation de la responsabilité étatique. La démonstration tentera de mettre en évidence les effets de l'action collective sur l'action publique.

L'étude des effets externes d'un mouvement social conduit généralement à une interprétation en termes de succès ou d'échec, et à l'identification des facteurs explicatifs⁹⁶. Or, il est toujours très difficile, tant pour les analystes que pour les protagonistes, d'évaluer l'ampleur du succès d'un mouvement social. Selon les critères « objectifs » proposés par William A. Gamson (Gamson, 1975), l'action des Enfants de Don Quichotte semble être une « réussite complète », alliant effets substantiels – de nouveaux avantages pour les personnes sans-abri – et effets procéduraux – en se positionnant comme un nouvel interlocuteur de l'Etat⁹⁷. Succès ou pas, le mouvement impulsé par les Enfants de Don Quichotte a indéniablement eu des conséquences sur l'action publique. Le prisme que nous avons choisi pour les étudier est celui des transformations du PUH : le maintien du niveau 2 d'abord, puis la forte remise en cause des modalités de « choix tragique » ensuite, avec le principe de continuité de la prise en charge et la loi sur le Droit au Logement Opposable (DALO)⁹⁸. En d'autres termes, la description du processus de mise en œuvre du PUH, nous permet ici de soutenir l'hypothèse suivante : si les Enfants de Don Quichotte ont eu autant de succès, c'est parce que les contradictions de la mise en œuvre du PUH leur ont ouvert une porte, mais aussi parce que la mobilisation impose une redéfinition du problème public – grâce à la structuration d'arguments pré-existants – qui se traduit concrètement par la proposition d'un nouvel instrument d'action publique, grâce à une interpellation politique. Dans une perspective constructiviste, nous souhaitons explorer les déplacements dans le cadrage d'un problème public déjà institué, et les processus de reconfiguration des instruments d'action publique qu'ils impliquent. Les théories du cadrage (*framing*) ont contribué à démontrer qu'en « cadrant un problème », en le redéfinissant d'une certaine manière, les acteurs facilitent son inscription sur l'agenda (Gusfield, 1984 ; Iyengar, 1990 ; Stone, 1997 ; Nathanson, 1999). Nous souhaitons démontrer qu'une fois inscrit sur l'agenda, le problème « public » se stabilise provisoirement dans l'institutionnalisation d'instruments d'action publique, mais qu'il est susceptible d'être requalifié, emportant avec lui l'instrument qui lui était attaché. La question des effets de l'action collective sur l'action publique sera donc d'abord traitée grâce à la notion de « problème public » - définie

⁹⁶ Pour une présentation de ces travaux, voir Mathieu (2004) et Giugni (1995). Pour une proposition de renouvellement de perspective, voir Giugni (1998).

⁹⁷ L'avenir nous dira si ce rôle s'inscrit dans la durée. Néanmoins, nous pouvons constater que le changement de gouvernement ne l'a pas encore remis en question, puisqu'ils ont été directement convoqué par la nouvelle ministre chargée du dossier, Christine Boutin, et qu'en juillet, ils participaient encore aux diverses réunions du secteur.

⁹⁸ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

comme les « enjeux de définition et de maîtrise de situation problématique, et donc des enjeux de controverses et d'affrontements entre acteurs collectifs dans des arènes publiques » (Céfaï, 1996) - puis par l'identification d'un changement d'instrument d'action publique.

Nous commencerons par un bref rappel des mobilisations collectives des « exclus » et des questions qu'elles posent à l'analyse (I). Deux effets du mouvement des Enfants de Don Quichotte seront ensuite analysés : l'effet cognitif avec la requalification du problème public d'une conception humanitaire à une attention en termes de droit (II), et l'effet institutionnel avec la remise en cause de l'action humanitaire urgentiste symbolisée par le PUH, au profit de dispositifs juridiques avec le DALO (III).

I. Une mobilisation collective de plus en faveur des sans-abri ?

« C'était citoyen, donc vraiment des gens qui ne s'y connaissaient pas. C'était participatif, puisque les gens du campement, les SDF, étaient amenés à participer, à prendre des responsabilités, à gérer la bouffe, etc. C'était assez radical, avec l'idée qu'il fallait venir dehors et venir vivre un peu sur le campement, sortir un peu de nos habitudes et de notre cadre... » (Travailleur social, rattaché aux Enfants de Don Quichotte).

L'existence de mobilisations d'« exclus », dont font partie les sans-abri, soulève des questions importantes au sein des théories de l'action collective. En effet, selon les paradigmes de l'action collective et de la mobilisation des ressources, l'émergence de telles mobilisations est difficile. Malgré tout, les mobilisations collectives en faveur des sans-abri – « pour », « avec » ou même « par » eux (Blau, 1992) – ont régulièrement eu lieu dans l'histoire récente, à l'étranger comme en France. Dans quelle mesure le mouvement des Enfants de Don Quichotte est-il comparable à ces précédentes actions collectives ? Nous souhaitons montrer qu'à plusieurs égards, l'opération des Enfants de Don Quichotte active des schèmes stratégiques façonnés par d'autres mobilisations protestataires l'ayant précédé.

A - Action collective et exclusion sociale : qui participe ?

Avant de s'intéresser aux constances de l'action collective en faveur des sans-abri et de poursuivre cette étude relativement désincarnée, posons brièvement la question des acteurs de ces mobilisations.

Ce sont surtout des groupes de défense des sans-abri, constitués en associations – dont les moyens deviennent conséquents après les années 1980 en France – et plus rarement des groupes de sans-abri directement. Les études qui ont été faites de ces mobilisations, notamment aux États-Unis (Cress et Snow, 1993) et en France (Damon, 2002c), les qualifient d'« organisations professionnelles du mouvement social » selon la typologie de John D. Mc Carthy et Mayer N. Zald, et mettent l'accent sur le fait que les ressources proviennent essentiellement de l'extérieur. En effet, généralement, ces actions collectives impliquent des militants sans problème de logement, qui apportent leurs ressources matérielles et sociales à la cause des sans-abri. La sociologie des participants à ces mobilisations met en avant l'hétérogénéité des « exclus » qui y participent. Et effectivement, sur le Canal Saint-Martin, campaient le « clochard traditionnel », le « travailleur pauvre », l'immigré, ... Néanmoins, le « noyau » du mouvement était constitué des premières personnes arrivées sur le campement, des « personnes que connaissaient Augustin Legrand,

des personnes qui étaient dans la rue, qui avaient un profil, à mon avis, de gens, genre travailleurs pauvres, des personnalités de la rue, des personnes qui étaient marginales, mais qui avaient quand même la capacité physique de pouvoir mener un mouvement. »⁹⁹

Le paradoxe olsonien de l'action collective s'applique d'autant plus aux « exclus », qui sont des individus isolés – comme l'a montré l'étude classique de Paul Lazarsfeld sur les chômeurs de Marienthal (Lazarsfeld et *al.*, 1991) –, sans sentiment d'appartenance à une communauté (Simmel, 1998). Le coût de l'engagement est particulièrement élevé pour un sans-abri qui se consacre prioritairement à des activités quotidiennes de survie. Du côté des militants, solidaires des sans-abri et des mal-logés, les raisons de la mobilisation diffèrent. Cécile Péchu, qui a dressé le portrait des militants « professionnels » du DAL et du CML, souligne leur passé politique ou associatif – fortement ancré à gauche, dans les cercles d'extrême-gauche ou de catholicisme social –, et leur désir d'exprimer leur citoyenneté et leur méfiance envers l'action politique classique (Péchu, 1996). Les militants « bien logés » des Enfants de Don Quichotte ont une identité catholique forte, bien qu'elle ne soit pas mise en avant, mais aucun passé associatif ou politique particulier.

Enfin, la présence d'appuis extérieurs, par l'intermédiaire de militants sans problème de logement, ou d'associations partenaires plus structurées et mieux fournies en ressources, pose la question de la représentativité des sans-abri au sein de la mobilisation, et de l'autonomie de celle-ci par rapport à ces « bienfaiteurs ». En ce qui concerne les Enfants de Don Quichotte, les « mal-logés » participaient fortement à l'organisation de la vie sur le Canal, mais clairement les décisions politiques et l'orientation à donner à la mobilisation étaient prises par le noyau très restreint des fondateurs de l'association – même si certains sans-abri les accompagnaient aux réunions de négociation avec les autres acteurs.

B - Des antécédents en France : les caractéristiques des mobilisations pour le logement

Replacé dans une analyse diachronique des mobilisations en faveur du logement, la mobilisation des Enfants de Don Quichotte apparaît comme un « coup de force » médiatique de plus, au sein de ce que certains nomment le « mouvement social de lutte contre l'exclusion ». Pour Julien Damon en effet, « il n'y a pas en France, à proprement parler, de mouvement social des sans-logis, des SDF ou des mal-logés » (Damon, 2002c), mais un mouvement social plus large, intégrant des opérations menées « pour » ou « avec », et éventuellement « par », des sans-abri. Dans les années 1990, il se caractérise par des actions collectives très voyantes qui ont contribué à formuler le problème du logement au sein de la question SDF (Damon, 2002b). Julien Damon souligne que ces mobilisations perpétuent les principales caractéristiques mises en évidence par l'histoire du logement social au XX^{ème} siècle : un cadrage du problème social autour de la « scandalisation », une interpellation politique, une médiatisation qui recueille un soutien favorable de l'opinion publique et l'obtention de « réponses politiques » (Damon, 2002c). Ces quatre dimensions sont fortement liées, mais nous pouvons tenter de les repérer au sein de la mobilisation des Enfants de Don Quichotte, et au sein des quelques antécédents.

⁹⁹ Entretien avec un chargé de mission d'un élu de la Ville de Paris, très présent sur le Canal, juin 2007.

1) La « scandalisation » du problème public

Les mobilisations en faveur du logement s'indignent devant le sort inadmissible des sans-abri et des mal-logés. La dénonciation d'un tel scandale participe à un cadrage spécifique du problème public, autour d'une responsabilité collective face à la crise du logement.

La socio-génèse des revendications des mobilisations pour le logement en France révèle une extension progressive des enjeux au tournant des années 1980-1990 : la base des bénéficiaires s'élargit au fur et à mesure que les adversaires identifiés évoluent (Péchu, 1996). Cécile Péchu l'affirme en analysant la stratégie du Comité des Mal-logés (CML). Cette organisation est créée en 1987 pour généraliser à tous les économiquement faibles, les revendications de relogement des familles sinistrées de l'incendie d'un hôtel meublé du 20^{ème} arrondissement de Paris et des victimes de la politique de restructuration de cet arrondissement à la même époque. Le CML pose le problème en termes de « crise du logement » et désigne clairement comme adversaire l'OPHLM de la Ville Paris, chargé de l'attribution des logements sociaux. A sa suite, l'association Droit au Logement (DAL) – créée en octobre 1990 d'une dissidence au sein du CML – étend encore un peu plus les revendications : elle abandonne la rhétorique ouvriériste du CML et prône le « droit au logement pour tous ». Dorénavant, ils interpellent explicitement les institutions responsables de l'application de la loi de réquisition et des expulsions, c'est-à-dire les villes et les préfetures (Péchu, 1996). Julien Damon en déduit que l'adversaire, c'est surtout le « fonctionnement du marché du logement, et plus précisément les opérateurs, décrits et décriés comme étant des spéculateurs » (Damon, 2002b). Nous verrons que la mobilisation des Enfants de Don Quichotte favorise un nouveau déplacement dans les revendications des militants, alliant droit au logement opposable à des solutions plus directement adaptées aux « SDF ».

Le cadrage sur « la scandalisation » est aussi un moyen de mobiliser l'opinion publique.

2) Une médiatisation et une opinion publique favorable

Le répertoire d'action collective traditionnellement utilisé par ces mobilisations relève de ce que Cécile Péchu nomme l'« illégalisme sectoriel » (Péchu, 1996 : 18). Lorsque les Enfants de Don Quichotte installent des tentes sur la Place de la Concorde¹⁰⁰ d'abord, puis sur le canal Saint-Martin ensuite, ils reprennent un mode d'action du DAL. Les campements sur la voie publique (Lipiansky, 1993 ; Portier, 1993) ont en effet fortement médiatisé les actions de l'association, avant qu'elle ne se concentre exclusivement sur des occupations d'immeubles vides et sur des « manifestations de papier ». Julien Damon reprend cette expression à Patrick Champagne pour qualifier les actions protestataires qui n'ont pas pour ambition d'apporter des solutions concrètes définitives aux personnes mobilisées, mais plutôt de relayer le problème auprès des pouvoirs publics (Champagne, 1984). A l'inverse, le campement est déjà une solution en soi pour certains sans-abri et donc une ressource pour la mobilisation. Il est également une mise en visibilité du problème : il l'introduit physiquement dans la sphère publique, et met donc directement en jeu la responsabilité politique.

¹⁰⁰ Cette action a lieu début décembre, mais le campement est rapidement démantelé par les forces de police. Ce sont donc des raisons stratégiques qui ont abouti au choix du Canal Saint-Martin pour recommencer l'opération : la présence d'un nombre important de personnes au bord de l'eau rendait dangereuse toute opération de force.

3) Une interpellation politique

En surgissant au moment de la campagne présidentielle, les Enfants de Don Quichotte suivent l'exemple de plusieurs opérations conduites auparavant. Le « mode du coup de force » qui caractérise ses mobilisations s'appuie autant sur le choix de l'espace approprié que sur la période stratégique pour intervenir. Un premier exemple est apporté par la création du collectif Alerte dans le contexte de l'élection présidentielle de 1995. Une trentaine d'associations caritatives se liguent dans une logique de lobbying. Un autre exemple est celui de la célèbre occupation d'un immeuble vide de la rue du Dragon par le DAL le 18 décembre 1994.

Néanmoins, l'originalité des Enfants de Don Quichotte réside dans l'adversaire politique qu'ils identifient. Il ne s'agit plus des Maires ou des Préfets, mais directement du gouvernement et du Ministère en charge du logement et de l'exclusion sociale. C'est à la fois Jean-Louis Borloo, Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, et sa ministre déléguée à la Cohésion Sociale et à la Parité, Catherine Vautrin, qui sont interpellés.

4) L'obtention de « réponses politiques »

Enfin, nombreuses sont ces mobilisations médiatiques en faveur du logement qui ont abouti à une réponse politique. Ainsi par exemple, l'occupation de la rue du Dragon oblige Jacques Chirac, alors Maire de Paris et candidat à la présidentielle de 1995 – qui fait une large part à la « fracture sociale » – à mettre en application la loi de réquisition en confisquant 75 logements vides le 24 décembre 1994. Puis, sous la pression du collectif Alerte – une pétition signée par 150 000 personnes et déposée à l'Élysée par G. Anthonioz –, naît, en septembre 1996, un projet de loi de renforcement de la cohésion sociale. Moins directement destinés aux sans-abri, les fonds d'urgence sociale apparaissent à la suite du mouvement des chômeurs de 1997-1998. L'action des Enfants de Don Quichotte conduit, nous le verrons au vote de la loi sur le Droit au Logement Opposable.

Plus généralement, ces exemples invitent à réfléchir à la perméabilité des politiques publiques aux mouvements sociaux. L'un des ressorts du mouvement social pour obtenir des avancées en termes de politiques publiques est, comme l'illustre la mobilisation des Enfants de Don Quichotte, de transformer la conception du problème public tout en proposant une solution d'action publique qui réponde à ce nouveau cadrage.

II. L'effet cognitif : une requalification du problème public

« En fait, la conception originelle du plan hivernal, c'est la mise à l'abri des personnes Sans Domicile Fixe susceptibles d'être en danger du fait d'un froid extrême. Parce que le gouvernement s'était rendu compte que les années précédentes, on enregistrerait quelques dizaines de décès de sans-abris sans qu'il y ait véritablement de plan organisé pour les protéger. » (Membre du cabinet de Catherine Vautrin).

« Il y a la mise à l'abri mais il y a autre chose. On ne peut plus aujourd'hui... de toute façon les instructions sont là, on ne peut plus se contenter de ne faire que de la mise à l'abri. Ce n'est plus possible. » (Membre du cabinet de Dominique Versini).

Le premier extrait d'entretien montre à quel point le PUH cristallise une vision humanitaire de la responsabilité de l'Etat à l'égard des sans-abri. Le second extrait d'entretien illustre le changement

d'attention au problème public qui s'effectue au cours de l'hiver 2006-2007. L'action des Enfants de Don Quichotte conduit à disqualifier définitivement la conception humanitaire encore dominante, mais déjà critiquée, de la prise en charge des sans-abri. En effet, tout problème public est multidimensionnel, et nous avons vu dans le premier chapitre les différentes qualifications possibles du problème des sans-abri. Les instruments d'action publique sont porteurs de la définition du problème qu'ils cherchent à résoudre. Alors que le PUH est un instrument de pilotage des actions humanitaires de mise à l'abri pour éviter un risque vital accru en période de froid, le DALO (et plus précisément le principe de non remise à la rue pour son versant de prise en charge en urgence des sans-abri) inscrit la prise en charge des personnes sans-abri dans l'ordre juridique et législatif, dans le droit, « pierre angulaire » (Sassier, 1997) de l'aide et de l'action sociale. Cette juridicisation de la prise en charge des personnes à la rue traduit une nouvelle problématisation du problème public d'une conception humanitaire à une conception sociale, comme l'illustre les deux extraits d'entretien mis en exergue. Ainsi, avant même la fin de l'hiver 2006-2007, les différents niveaux du PUH ne sont plus évoqués puisqu'avec la mobilisation sur le Canal Saint-Martin, « c'est devenu le problème des gens à la rue, et non plus un problème de froid. »¹⁰¹. Un membre du cabinet de Catherine Vautrin le confirme : « La question cet hiver n'est pas climatique, mais de prendre en charge les personnes à la rue. ».

L'action des Enfants de Don Quichotte apparaît à un moment où l'Etat s'est déjà saisi du problème posé par l'existence de personnes vivant dans la rue. La constitution de ce problème social s'est faite sur plusieurs siècles, et son émergence comme problème public date des années 1950 alors que son inscription sur l'agenda gouvernemental intervient au cours des années 1980, comme nous l'avons vu en introduction. Notre attention porte sur le changement de perception de ce problème public déjà institué, qui s'exprime par l'apparition d'un nouvel instrument d'action publique pour le solutionner. Quelles sont les modalités concrètes du processus de redéfinition de la prise en charge en urgence des sans-abri ? Quel rôle joue l'action collective impulsée par les Enfants de Don Quichotte dans ce processus de reformulation du problème public ?

Les analyses de l'action collective organisée par les Enfants de Don Quichotte, faites dans la presse ou de façon spontanée par certains protagonistes, mettent l'accent sur les ressources médiatiques mobilisées par ces « entrepreneurs de mouvement sociaux »¹⁰², permettant ainsi, en période électorale, l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité politique » : intermittents du spectacle, ils réussissent à convertir en ressource politique leur capacité d'accès aux médias. Cette façon de raconter l'histoire témoigne du succès des modèles de la mobilisation des ressources – et de l'approche de la « structuration des opportunités politiques » (*political opportunities structures*) (Kitschelt, 1986) –, dominants dans les années 1970 et 1980, et aujourd'hui largement vulgarisés dans leur forme simplifiée. Dans cette perspective, l'action collective des « exclus », qui par définition sont faiblement dotés en ressources, passent nécessairement par l'investissement, dans la cause défendue, d'animateurs de mouvements sociaux, extérieurs à celle-ci – soit ici des « bien logés ». A moins de se donner les moyens méthodologiques de saisir les ressources que les sans-abri mobilisent malgré tout (Péchu, 2004), adopter cette perspective postule l'instrumentalisation de la cause des sans-abri, voire des personnes mobilisées elles-mêmes, par les dirigeants des Enfants de Don Quichotte. Nous rejetons donc le postulat utilitariste et l'attention exclusivement organisationnelle de cette théorie, et nous préférons inscrire notre analyse dans la théorie des cadres de l'action collective dans sa version française revisitée, dénuée de l'interactionnisme stratégique et de la conception statique des cadres de ses fondateurs (Cefaï et Trom, 2001).

¹⁰¹ Entretien avec un dirigeant du « 115 ».

¹⁰² Sur le concept d' « entrepreneurs de mouvements sociaux » ou d' « entrepreneur de la mobilisation », voir les théoriciens de la mobilisation des ressources, et en particulier Mac Carthy et Zald (1979).

Nous souhaitons donc explorer les déplacements dans le cadrage du problème public causé par la présence de personnes à la rue. Pour y parvenir, nous proposons de croiser l'analyse des cadres et une approche en termes de problèmes publics (Trom et Zimmermann, 2001), afin de saisir la dynamique temporelle du processus et les interactions publicisées qui le construisent. Cette perspective permet d'une part d'éviter les explications trop stratégiques des théories de la mobilisation des ressources et même de la théorie des cadres de mobilisation dans sa version initiale (Snow et *al.*, 1986), et d'autre part, de prendre en compte le caractère instable et provisoire de tout problème public, même une fois qu'il est inscrit sur l'agenda, ce que la littérature de l'inscription sur l'agenda tend à négliger. Un problème public est alors entendu comme les « enjeux de définition et de maîtrise de situation problématique, et donc des enjeux de controverses et d'affrontements entre acteurs collectifs dans des arènes publiques » (Cefaï, 1996).

Notre hypothèse est la suivante : si l'association des Enfants de Don Quichotte a joué un rôle central pour attirer l'attention des pouvoirs publics au-delà de la visée humanitaire de la prise en charge des sans-abri, le nouveau cadrage s'impose notamment parce qu'il structure des arguments déjà mis en avant auparavant. La mobilisation du Canal Saint-Martin ouvre un « horizon d'interactions et d'interlocutions » entre les sans-abri et les mal-logés, les associations et les institutions qui leur proposent des services, les pouvoirs publics et l'ensemble des citoyens. Cet horizon rend possible l'activation des arguments pré-existants.

Nous présenterons d'abord les tensions latentes avant de voir comment elles sont activées par des cadrages et recadrages réalisés sur le Canal saint-Martin.

A - Tensions latentes au sein du cadrage humanitaire de la prise en charge des sans-abri

Le PUH cristallise la vision humanitaire du problème public. Au cours des deux précédents chapitres, nous avons mis en évidence le processus de constitution de ce cadrage du problème public. Nous montrerons ici les critiques internes.

1) Critiques de la conception humanitaire dominante

Le plan hivernal formule la prise en charge des sans-abri essentiellement en termes d'ordre public et d'ordre humanitaire : pour éviter que des personnes meurent de froid sur la voie publique, la solution proposée est la « mise à l'abri » des personnes susceptibles de courir ce risque. Selon un membre de la DGAS, c'est « le critère de risque vital qui dessine les contours du plan hivernal, et non pas les besoins d'hébergement des personnes ». D'où le choix des températures comme indicateurs de mobilisation. Plus généralement, certains principes de l'action humanitaire d'urgence – l'anonymat comme principe d'accès, la recherche de proximité dans la gestion, le droit inconditionnel à l'assistance, le devoir de fidélisation – s'opposent à une intervention sociale¹⁰³ et conduisent prioritairement à traiter la question de l'ordre public : il s'agit de secourir une population mise en danger sur la voie publique à cause du froid.

Le discours associatif est très critique par rapport à la vision humanitaire du PUH, illustré par le mode saisonnier de prise en charge des sans-abri, à l'image de ce que condamne la FNARS dans son livre blanc : « *On pratique en hiver une action qui relève de l'humanitaire, comme si le froid était une*

¹⁰³ Pour une analyse des contradictions entre ces principes de l'action humanitaires avec ceux de l'aide et de l'action sociale, voir Sassier (1997).

catastrophe naturelle imprévisible. On assure la survie : se réchauffer, manger, se laver»¹⁰⁴. Ces critiques associatives trouvent un écho favorable au sein du cabinet de la Ville de Paris :

« Nous on a jamais été favorables à un dispositif hivernal, parce qu'on sait très bien que derrière c'est simplement le souci que les gens ne meurent pas de froid, c'est pas forcément derrière un souci de réinsertion des personnes. Nous, notre souci était la réinsertion des gens avant tout. On a en même temps un souci humanitaire avec, bien évidemment, mais je veux dire que ce n'est pas l'entrée prioritaire qu'on souhaite, et que d'ailleurs beaucoup d'associations aussi revendiquaient là-dessus. [...] Pour nous, il était impératif que justement l'offre qui soit proposée soit une offre qui permette aux gens de s'en sortir et non pas simplement mettre un toit sur la tête, pour une mise à l'abri pour la vie quoi...point ! » (Chargée de la lutte contre l'exclusion à la Ville de Paris).

D'ailleurs, les acteurs associatifs insistent, lors des entretiens, pour souligner que la mobilisation des Enfants de Don Quichotte reprend leurs arguments et pointe du doigt un constat largement partagé :

« Nous les histoires de Don Quichotte et du problème du logement, ça fait 10 ans qu'on arrête pas de le dire, tout le monde s'en fout. Il y a quand même eu des choses qui ont progressé, qui ont été mises en place, mais le problème crucial reste un problème de coût, le déblocage des fonds n'a jamais été déblocué. » (Membre du pôle exclusion de la Croix-Rouge Française).

« Il se trouve que la cerise sur le gâteau c'est le campement Saint Martin. Mais en réalité c'était quelque chose qui était en gestation depuis plusieurs années. Et même avant que Agnès de Fleurieu ne rédige son rapport. C'était quand même des choses connues, ultra connues. » (Employé du CASVP).

Certes, ces entretiens ayant été menés après la mise en œuvre du PARSAs, il convient de relativiser un discours qui est inévitablement influencé par les événements contemporains à son énonciation. Néanmoins, les acteurs institutionnels confirment leur position, ce que prouvent également les nombreux documents parus ces dernières années pour critiquer les réponses apportées par l'Etat. Les bilans associatifs annuels du PUAH illustrent très précisément, mais aussi les rapports plus généraux sur le logement ou la lutte contre l'exclusion. A titre d'exemples, citons les très médiatiques rapports de la Fondation Abbé Pierre sur « l'état du mal-logement en France »¹⁰⁵, le rapport « France précaire » du Secours catholique en 2006¹⁰⁶, ou encore le Livre Blanc de la FNARS.

L'institutionnalisation du PUAH consacre donc la vision humanitaire de l'intervention de l'Etat auprès des sans-abri, même si d'autres versions du problème existent notamment au travers de la notion d'« insertion » ou autour des critiques associatives éparses. Mais, clairement c'est la version humanitaire qui l'emporte.

2) Sauver l'action humanitaire d'urgence en lui rendant sa force d'interpellation

En décembre 2005, l'association Médecins du Monde distribue des tentes aux sans-abri qui refusent de passer la nuit dans un centre d'hébergement, pour leur permettre de témoigner de l'insuffisance de l'action étatique et de « l'inadaptation du plan grand froid au terrain »¹⁰⁷. L'objectif des tentes est donc de rendre visible les personnes sans-abri pour sensibiliser l'opinion et interpeller les pouvoirs publics.

¹⁰⁴ FNARS, *op. cit.*, p. 37.

¹⁰⁵ www.fondation-abbe-pierre.fr/rml.html

¹⁰⁶ www.secours-catholique.asso.fr/action_france/errance.htm

¹⁰⁷ Entretien avec un membre de la mission SDF de Médecins du monde, 7 mai 2007.

La forte médiatisation de l'opération, qui s'est poursuivie au-delà des « temps forts » hivernaux de l'attention médiatique à l'égard des sans-abri¹⁰⁸, a entraîné de nombreux débats entre pouvoirs publics, associations et opinion publique. L'attention s'est notamment concentrée sur de nouvelles explications aux refus d'hébergement. La communication gouvernementale autour du PUH consiste à dire que ceux qui dorment encore dehors l'hiver sont ceux qui refusent d'être hébergés : soit parce qu'ils refusent délibérément toute tentative d'insertion, soit parce qu'ils sont de « grands exclus », farouches, mais que le Samusocial va progressivement apprivoiser. Médecins du Monde apporte un nouvel élément d'explication, insistant fortement sur la dimension qualitative de la prise en charge des sans-abri alors que le PUH médiatisait la dimension quantitative : les solutions d'hébergement proposées aux sans-abri ne correspondent pas à leur besoin.

Médecins du Monde appartient aux « associations contestataires » plutôt qu'aux associations « gestionnaires »¹⁰⁹ : ils n'ont pas de centres d'hébergement et ne participent pas à la mise en œuvre du PUH. C'est d'ailleurs ainsi qu'un membre de la mission SDF définit son association : « *Nous, on est moins une institution qui gère [...], on n'est pas là pour se suppléer aux pouvoirs publics, mais pour faire pression pour que le service public existe et fasse ce qu'il a à faire.* » Notre thèse de l'affaiblissement des associations « partenaires » de l'Etat dans la mise en œuvre du PUH et à l'inverse du renforcement de la force protestataire des autres associations, est donc ici validée.

Médecins du monde s'identifie comme une organisation humanitaire, et effectivement son opération reste inscrite dans le domaine de l'action humanitaire. La tente est une « mise à l'abri ». Dès lors, l'opération « tentes » de Médecins du monde peut être interprétée comme une tentative de rendre sa force d'interpellation à l'action humanitaire¹¹⁰. Contrairement aux Enfants de Don Quichotte qui revendiquent une prise en charge des sans-abri qui relève de l'aide et de l'action sociale, Médecins du Monde ne redéfinit pas le problème public, qui reste cadré dans des termes et des représentations qui relèvent de l'action humanitaire. C'est ce qu'exprime un membre des Enfants de Don Quichotte lorsqu'il compare l'usage des tentes entre les deux mouvements : « *Apparemment, ils ont un usage différent des tentes : eux c'est de l'humanitaire. C'est déjà un abri. En Afrique, la première chose qu'ils font c'est distribuer des tentes* ». Ainsi, la distribution de tentes de Médecins du Monde secoue le monde associatif – en remettant principalement en cause les conditions de vie dans les centres d'hébergement –, sensibilise l'opinion publique et interpelle les pouvoirs publics – entraînant par exemple le rapport d'Agnès de Fleurieu de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale¹¹¹ –, mais reste dans un cadrage « classique » du problème public.

B - Cadrages sur le Canal Saint-Martin¹¹² : basculement vers une prise en charge en termes de droit

Sur le Canal Saint-Martin, le processus de cadrage du problème public en termes juridiques compatibles avec l'aide et l'action sociale, se compose de quatre étapes, quatre ajustements que

¹⁰⁸ Les tentes de Médecins du Monde sont restées très médiatique l'été 2006.

¹⁰⁹ Les activités de la mission SDF de Médecins du Monde (consultation médicale et maraudes) sont pourtant majoritairement financées par la DASS de Paris.

¹¹⁰ « Sauver l'humanitaire en lui donnant les moyens d'être une réelle force d'interpellation [...] au-delà des succès individuels qui doivent lui être légitimement reconnus », (Sassier, 1997 : 196).

¹¹¹ Agnès de Fleurieu, « Rapport sur l'hébergement des personnes sans abri à Paris et en Ile-de-France, Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale (remis au gouvernement en août 2006). Notons aussi que des « réunions de crise » ont eu lieu au ministère l'été 2006, avec l'ensemble des acteurs de l'« urgence sociale ».

¹¹² L'action des Enfants de Don Quichotte ne se cantonne pas à Paris, comme en témoignent l'installation de campement en province également : sur la place Bellecour à Lyon, devant l'Hôtel de Ville à Avignon, mais aussi à Toulouse, à Nice, à Strasbourg, à Aix-en-Provence, ... Notre étude reste parisienne.

nous décomposons de façon analytique alors qu'ils se sont parfois superposés : mobiliser les citoyens, réveiller les associations gestionnaires, interpellier le gouvernement et intégrer les solutions à l'aide et à l'action sociale.

1) Mobiliser tous les citoyens : « venez vivre la vie d'un sans-abri »

Une fois les tentes installées sur le Canal Saint-Martin, les Enfants de Don Quichotte invitent les « bien-logés » à se joindre aux « mal-logés » et aux sans-abri. Cet « appel citoyen » répond à une double ambition, qui participe de la logique de mobilisation : indigner les citoyens pour concrétiser l'histoire justificative médiatisée par Médecins du Monde, et conforter l'identité des participants SDF.

Encadré n°3 : Chronologie de la mobilisation des Enfants de Don Quichotte	
Octobre 2006	Création des Enfants de Don Quichotte.
2 Décembre 2006	Echec de l'installation d'un campement Place de la Concorde.
16 Décembre 2006	Installation du Campement sur le Canal Saint-Martin.
19 Décembre 2006	Catherine Vautrin qualifie de « poudre aux yeux » la mobilisation des Enfants de Don Quichotte.
20 Décembre 2006	Déclenchement du niveau 2 du PUH à Paris.
25 Décembre 2006	Présentation publique de la Charte du Canal par les Enfants de Don Quichotte.
27 Décembre 2006	Catherine Vautrin annonce un plan de 70 millions d'euros pour les SDF avec extension des horaires d'ouverture et le quadruplement des places dites de stabilisation.
31 Décembre 2006	Dans ses vœux, Jacques Chirac demande au gouvernement de faire du droit au logement « une réalité ».
1 ^{er} Janvier 2007	Occupation d'un immeuble à Paris par le DAL.
2 Janvier 2007	Installation des tentes Place Bellecour à Lyon. D'autres campements fleurissent en province.
3 Janvier 2007	Rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées remis au Premier ministre Dominique de Villepin, qui annonce ensuite un projet de loi rendant opposable le droit au logement.
8 Janvier 2007	Le « Plan d'action renforcé pour les personnes sans-abri » (PARSA) est présenté par les ministres J.-L. Borloo et C. Vautrin : 111 millions d'euros, 27 000 places d'hébergement « pérennes » vont être créées. Les enfants de Don Quichotte saluent un « changement radical de politique ». Ils annoncent la levée des campements au fur et à mesure que des solutions « durables et adaptées » soient proposées. 260-280 personnes sans logement campent sur le Canal Saint-Martin. 657 tentes recensées en France selon <i>Le Figaro</i> du 12 janvier 2007.
12 Janvier 2007	Début des entretiens entre un travailleur social et un sans-abri Enfant de Don Quichotte
17 Janvier 2007	J.-L. Borloo présente en Conseil des Ministres un texte instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
18 Janvier 2007	Première réunion du comité de suivi chargé de reloger les personnes

	vivant sous les tentes.
19 Février 2007	Augustin Legrand demande la démission de Catherine Vautrin
22 Février 2007	Le Parlement adopte le projet de loi instituant le « droit opposable au logement ».
5 Mars 2007	Loi n°2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
16-19 Mars 2007	Apogée des tensions sur les campements des Enfants de Don Quichotte, avec deux morts d'overdose sur le Canal Saint-Martin, et un décès sur le campement de Strasbourg.
26 Mars 2007	Lettre du Directeur Général de l'Action Sociale Jean-Jacques Tregoaat adressée aux DDASS et DRASS : « le principe de continuité se substitue aux dispositions précédentes ».
6 Avril 2007	Levée du campement du Canal Saint Martin.

Les dirigeants des Enfants de Don Quichotte n'auront cessé, tout au long de la mobilisation, de se revendiquer « citoyens non techniciens ». A contre-courant de la professionnalisation de l'« urgence sociale » que nous avons démontrée dans le premier chapitre, les militants affirment que les citoyens sont aussi responsables, et qu'ils ne doivent pas laisser les associations gérer à leur place le sentiment de l'insupportable qu'entraîne l'existence de personnes sans logement :

« C'est un problème qui touche tout le monde, aussi bien dans les SDF que des gens bien logés. » (Enfant de Don Quichotte).

A plusieurs reprises, cette forme innovante de mobilisation collective est qualifiée de « *happening* » dans les médias. Si le caractère esthétique du campement est à relativiser – quoique l'alignement de tentes rouges des deux côtés du canal participe de la dramatisation inhérente à toute protestation, comme le montre l'encadré n°4 – la notion de « *happening* » convient néanmoins pour décrire la participation du public à la mobilisation. En ce sens, les Enfants de Don Quichotte se réapproprient l'histoire justificative symbolisée par les tentes de Médecins du monde : vivre à la rue est difficile et indignant, comme les « bien-logés » peuvent en faire l'expérience en campant sur le canal et en côtoyant quotidiennement les sans-abri. Cette expérience attire l'attention sur l'idée selon laquelle la vie à la rue et les refus d'hébergement sont imputables à la société et aux pouvoirs publics dont les interventions sont insuffisantes et inadaptées, plutôt que sur l'argument de la responsabilité individuelle :

« Avant, on disait que ça ne servait à rien, qu'ils voulaient être à la rue. Et maintenant, on voit qu'ils aspirent etc. » (Enfant de Don Quichotte).

En promouvant les interactions entre les sans-abri et le citoyen ordinaire, et en les médiatisant, les Enfants de Don Quichotte dénoncent les préjugés portés sur les sans-abri :

« Un film, une image peuvent faire prendre conscience. Et c'était peut être aussi de dire à chaque citoyen que l'on est peut-être un peu responsable de la vision qu'on avait nous : arrêtons d'avoir des idées un peu formatées sur les gens et écoutons les SDF : pourquoi sont-ils là ? Et c'est vrai que cela peut arriver à n'importe qui, quand on les écoute... » (Enfant de Don Quichotte).

Enfin, la rencontre des sans-abri et des « bien-logés » renforce la structuration des audiences. D'une part, elle conforte l'identité des participants SDF à la mobilisation en leur redonnant une « dignité humaine », dans le regard qu'ils perçoivent de ces anciens « passants » qui sont devenus désormais des interlocuteurs, et dans le regard qu'ils ont d'eux-mêmes « en servant à quelque chose, et en servant les autres » lors de l'organisation du campement – distribution des repas, tournées de sécurité, renseignement des passants et des voisins etc.

« Ce n'étaient plus des choses que l'on pouvait éviter sur la route comme des crottes de chien : on ne marche pas dessus. Tout d'un coup c'étaient des hommes, ils pouvaient dire ce qu'ils étaient... Ils avaient droit à la parole et d'être vus, aussi bien médiatiquement que socialement, par chaque citoyen qui venait et partageait sa soupe, un moment, simplement assis sur un banc... » (Enfant de Don Quichotte).

D'autre part, la co-existence des biens-logés et des mal-logés favorise la médiatisation de l'opération, surtout quand des personnalités publiques répondent à l'appel des Enfants de Don Quichotte¹¹³. Les témoignages des uns ou des autres relayés par la presse arrachent la situation de la personne interviewée à sa particularité. C'est le procès de publicisation.

La mobilisation citoyenne façonne la configuration dramatique et rhétorique du problème public, qui vient renforcer l'interpellation des pouvoirs publics.

Encadré n°4 : Le campement des Enfants de Don Quichotte sur le Canal Saint-Martin



La mise en scène de la mobilisation collective participe, tout autant que la mise en récit, au procès de publicisation du problème soulevé par la présence de personnes vivant dans la rue : « l'une et l'autre ont pour caractéristique de rendre sensibles et dicibles des thèmes et de les articuler dans des contextes de sens » (Cefaï, 1996 :5).

2) Rassembler les professionnels pour construire des revendications légitimes

L'élaboration d'un document recensant les revendications, la Charte du canal, a été un tournant stratégique et cognitif pour la mobilisation, comme le souligne cet Enfant de Don Quichotte :

« La Charte c'était pour faire une sorte de « pacte à la Nicolas Hulot ». Ça a changé la vision de la presse. Avant, c'était « venait vivre la vie d'un SDF ». Après, on a réussi à retourner, à pointer les vrais problèmes et les solutions à mettre en œuvre. » (Enfant de Don Quichotte).

« L'optique des fondateurs, c'était de faire un bras de fer, de médiatiser la situation pour donner une force supplémentaire aux propositions des associations, que les associations négocient avec le gouvernement et qu'on obtienne des choses supplémentaires. Et donc c'était lui, qui n'était pas spécialiste, qui voulait donner la parole aux associations. » (Enfant de Don Quichotte).

¹¹³ L'acteur Jean Rochefort en particulier.

Sous l'impulsion d'un travailleur social du Secours Catholique, qui dès le premier jour a répondu à l'appel lancé par les Enfants de Don Quichotte aux « bien-logés », les principales associations de lutte contre l'exclusion ont été contactées¹¹⁴. En quelques jours, elles s'accordent sur une charte, « parce que c'étaient des propositions qui étaient dans l'air » selon ce membre de Secours Catholique participant à la mobilisation.

La Charte est d'abord un tournant stratégique. Les Enfants de Don Quichotte ne cessent de revendiquer leur manque d'expertise :

« Nous on n'est pas techniciens, on n'y connaît rien... Donc on a mis les techniciens, ceux qui s'occupaient de tout ça, à travailler ensemble pour voir ce que l'on pouvait changer pour que cela avance. » (Enfant de Don Quichotte).

Le ralliement des associations détenant l'expertise est donc nécessaire à cette jeune association inconnue des pouvoirs publics, pour asseoir sa légitimité et se présenter comme un interlocuteur crédible :

« Dès lors qu'on avait reçu 3, 4, 5, 6 grosses signatures, la machine était en route. » (Enfant de Don Quichotte).

Autrement dit, le processus de requalification se fonde sur le rassemblement des différentes dimensions du problème portées par divers acteurs. Le problème public émerge donc de l'activité conjointe de plusieurs groupes, et ne peut être réduit à l'activité revendicatrice, délibérée et cohérente, d'un groupe particulier.

Cette stratégie d'élaboration commune des revendications conduit à un tournant cognitif, alliant registre militant et registre d'opérateurs, revendications de droit universel et dispositions concrètes de mise en œuvre. Il en résulte l'affirmation percutante des critiques et des revendications des associations « gestionnaires » les plus éloignées du « système 115 », c'est-à-dire celles qui étaient moins impliquées par la mise en œuvre du PUH. Ainsi, par exemple, c'est au cours de l'écriture de la Charte, que la distinction entre droit à l'hébergement et droit au logement s'est réalisée. Non seulement la Charte du Canal aborde la problématique du logement – telle qu'elle est également médiatisée par les occupations d'immeubles du DAL – mais également la problématique de l'hébergement d'urgence et de l'accompagnement vers la réinsertion des sans-abri :

« C'est un plan qui touche les deux extrémités. [...] Le droit, c'est symbolique, c'est fort, et sur de l'un peu plus long terme. Et c'est hyper important, parce que ça donne le cadre, justement... Mais en même temps, on est jusqu'à dire que les hébergements d'urgence doivent améliorer leurs horaires d'ouverture, doivent diminuer leurs dortoirs pour faire des chambres à deux. Donc des problèmes hyper concrets, immédiats, pour les gens de la rue. » (Enfant de Don Quichotte).

Ainsi, les arguments avancés par les Enfants de Don Quichotte ne sont pas nouveaux. La constitution d'un problème public ne repose pas seulement sur une activité créatrice (Joas, 1999). Sa reformulation, en particulier, suppose l'activation de schèmes préexistants. Finalement, la mobilisation des Enfants de Don Quichotte rend possible l'ouverture d'un « horizon d'interactions et d'interlocutions » (Cefaï, 1996 :4) au sein duquel se réalise cette activation. D'une

¹¹⁴ Parmi les associations ayant participé à la rédaction de la Charte avec les Enfants de Don Quichotte : le DAL, le CASP, le Secours Catholique, ATD-Quart-Monde, Emmaüs, Médecins du Monde. Parmi les signataires de la Charte : la Fondation Abbé Pierre, Habitat et Humanisme, la Fédération d'entraide protestante, le Cœur des Haltes, sans oublier les principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007. Parmi les associations ayant refusé de participer ou n'ayant pas répondu à l'appel des Enfants de Don Quichotte : la FNARS, l'UNIOPPS, les Restos du Cœur et l'Armée du Salut. Volontairement, les Enfants de Don Quichotte n'ont pas contacté certains acteurs : le Cœur des Haltes et le Samusocial de Paris.

certaines façon, elle permet ce que le PUH obstruait, en divisant les associations « gestionnaires » et les associations « contestataires », et en renforçant le caractère profondément dispersé du secteur associatif de la prise en charge des sans-abri. Ainsi, lors de l'écriture de la Charte du Canal, les différents participants ont interagi et ont dû s'accorder sur un récit. L'écriture de la Charte du Canal est l'enjeu d'opérations de sélection et de focalisation, d'argumentation et de dramatisation. C'est une vraie épreuve de force et de sens au sein de laquelle les protagonistes articulent leur identité, leur représentativité et leur légitimité. En effet, ces dernières ne pré-existent pas aux configurations du problème mais se constituent au moment où ils les font advenir, en s'inscrivant dans ces rapports d'interaction et d'interlocution.

D'où la réticence de certaines associations à se positionner officiellement par rapport à l'initiative des Enfants de Don Quichotte. Nous avons vu dans le chapitre 2 que les critiques associatives relevaient essentiellement de leur position pragmatique de gestionnaires. Mais la prise en compte du caractère public des mobilisations nous permet d'aller plus loin. Le ballet des rapprochements et des éloignements entre associations est en effet réglé par des choix d'identité publique (Barbot in Cefai et Trom, 2001). Ainsi, Médecins du Monde a été très discret lors de l'action des Enfants de Don Quichotte : signer la Charte a été leur seule contribution publique à la mobilisation. Pourtant, ses représentants étaient « dans le café », QG des Enfants de Don Quichotte, mais « pas sur le campement ». Selon l'un d'eux, cette attitude « n'était pas un rejet », et s'explique par le fait qu'« en termes de travail pratique et de médiatisation, ce n'était pas possible de s'associer. » D'autre part, l'on retrouve ici la thèse selon laquelle plus une association est organisée, structurée, « lourde », plus sa participation à une action collective est difficile (Piven et Cloward, 1977). En effet, il est intéressant de remarquer que les fédérations d'associations comme la FNARS ou l'UNIOPSS ont tardé à s'engager. Et lorsque la FNARS l'a fait après le PARSA, c'est sans « grande concertation avec le réseau » et en raison d'« une volonté forte du bureau d'agir vite »¹¹⁵. D'ailleurs, souvent, les associations qui ont participé à l'élaboration de la Charte l'ont fait sous l'impulsion personnelle d'un de leur membre ayant adhéré au projet et s'étant engagé auprès des Enfants de Don Quichotte.

La Charte constitue donc un moment stratégique et cognitif de rassemblement des arguments et des personnes qui les portent. Elle est présentée au gouvernement le 25 décembre : c'est le début d'un processus de négociation qui s'achève le 8 janvier avec la présentation du PARSA par le gouvernement.

3) Jeter le blâme sur le gouvernement

L'appel à la volonté politique est clair de la part d'une mobilisation qui se présente avant tout comme un « coup de gueule » citoyen.

« Et nous, citoyens, c'est à nous de faire pression pour dire que c'est un problème que nous trouvons inadmissible à notre époque : c'est de notre responsabilité politique. » (Enfant de Don Quichotte).

Paradoxalement, l'affichage politique d'un instrument technique engendre un processus de politisation extérieure au système de prise en charge des sans-abri : en optant pour un instrument technique, les acteurs politiques souhaitent se décharger de leur responsabilité politique. Celle-ci s'est finalement déplacée. Les Enfants de Don Quichotte réintroduisent ainsi une formulation politique de la prise en charge des sans-abri dans un système caractérisé par la tendance à la technicisation croissante ces dernières années. Le PUH construisait un partenariat entre l'Etat et les associations caritatives pour une action « en urgence » et favorisait un espace de délibération

¹¹⁵ Entretien avec un chargé de mission à la FNARS, 2007.

autour des modalités de mise en œuvre. Les Enfants de Don Quichotte mettent l'accent sur les objectifs politiques implicites.

« Jusqu'à aujourd'hui, on faisait en sorte de ne pas les voir avec le système de la chaise musicale ; [...] A partir du moment où ces gens là ne posent pas de problème politique, on ne les voit pas. Jusqu'à notre action, il n'y a pas un électeur qui allait dire aux politiques de s'occuper des sans-abri. Nous notre discours, c'est que maintenant davantage de personnes demandent aux politiques de s'en occuper. » (Enfants de Don Quichotte).

Autrement dit, l'opération des Enfants de Don Quichotte jette le blâme sur le gouvernement, alors même que le PUAH était une tentative des acteurs politiques de l'éviter.

Et l'interpellation politique est réussie dans la mesure où le Président de la République lui-même, lors de ses Vœux aux Français, le 31 décembre 2006, inscrit le problème sur l'agenda législatif. Plus concrètement, les premières réponses du gouvernement consistent en une recherche accélérée de lieux pour héberger d'abord et reloger ensuite les quelques 250 personnes en demande sur le Canal Saint-Martin. Le niveau 2 est déclenché le 20 décembre 2006 et maintenu jusqu'à la fin de l'hiver. Le Ministère de la Défense prête plusieurs centres militaires en banlieue et grande banlieue parisienne, et de nouvelles structures sont ouvertes à Paris.

La pression politique exercée par la mobilisation conduit très rapidement à deux conséquences sur le pilotage de la gestion des sans-abri. D'une part, la Zone de Défense s'éclipse devant la Préfecture de Paris, ce qui traduit le changement d'attention au problème : il s'agit bien d'une mobilisation sociale, et non de simples troubles sur la voie publique. D'autre part, les mesures proposées arrivent enfin jusqu'aux oreilles de Bercy, alors qu'elles étaient déjà dans l'air du temps. En effet, la mobilisation des Enfants de Don Quichotte réussit à amplifier les efforts déjà consentis par le gouvernement Vautrin, notamment en débloquent des financements pour des mesures qui souvent avaient déjà été adoptées. Le Plan de programmation de la cohésion sociale en 2005, le Plan triennal de mai 2006 et les mesures d'août 2006 illustrent la politique de développement de la capacité permanente d'hébergement.

4) Déplacement du cadrage avec la confrontation du registre militant au travail social

Avec le PARSIA, le gouvernement garantit plusieurs des mesures revendiquées par les sans-abri. En contre-partie, les Enfants de Don Quichotte s'engagent à la levée progressive des tentes sur le Canal Saint-Martin – mais aussi des campements de province. Sur le terrain, les « bien-logés » deviennent de moins en moins nombreux, alors que l'Etat mandate de nouveaux acteurs, traditionnels médiateurs entre l'Etat et les personnes sans-abri : les travailleurs sociaux. La FNARS, puis le Cœur des Haltes (mais aussi le « 115 ») font alors leur apparition. C'est le début d'une nouvelle étape dans la mobilisation, caractérisée par la confrontation entre registre militant et registre du travail social.

La FNARS coordonne le relogement des campeurs du Canal Saint-Martin. Trois étapes se succèdent. Premièrement, il s'agit de mettre en place des entretiens individuels avec chacun des campeurs officiellement recensés par les Enfants de Don Quichotte. Les travailleurs sociaux de diverses associations sont mobilisés dans l'urgence pour évaluer leur situation et formuler le type de solution adapté. Deuxièmement, une commission d'attribution, composée des acteurs institutionnels (représentants des bailleurs, de la Préfecture de Paris, de la DASS de Paris, de la Ville de Paris) et des principaux acteurs associatifs, confronte les diagnostics des travailleurs sociaux et les disponibilités d'hébergement ou de logement. Troisièmement, la solution proposée par cette commission est transmise au bénéficiaire lors d'un nouvel entretien avec un travailleur

social. Quand un sans-abri accepte la proposition, sa tente est soigneusement rangée, et un suivi de réinsertion est enclenché. Parallèlement, le gouvernement a mis en place un Comité de suivi du PARSA, co-présidé par Catherine Vautrin et le président des Enfants de Don Quichotte, Jean-Baptiste Legrand. Pour la FNARS, le pilotage de cette opération a pour objectif de rendre exemplaires des parcours de réinsertion fondés sur un investissement étatique exceptionnel :

« L'idée serait d'arriver à suivre un peu sur la durée ces parcours pour montrer que oui, quand on prend les personnes en charge, quand on se donne vraiment les moyens de réfléchir à des solutions adaptées, de long terme, on arrive à stabiliser des situations, on évite les reflux habituels, et au final tout le monde y gagne ! » (Chargée de Mission à la FNARS).

Le relogement des personnes du Canal Saint-Martin a tardé, Les Enfants de Don Quichotte ont même redistribué des tentes au cours du mois de février, et finalement, la levée du campement n'a été réalisée que le 6 avril. En juin, la « cellule FNARS » composée des travailleurs sociaux chargés du dossier était toujours en place pour trouver des solutions qui conviennent à tout le monde, et la « liste du Canal Saint-Martin » était encore l'objet de préoccupations. Que s'est-il passé durant les trois mois qui ont suivi le PARSA et précédé la levée du campement ?

Les Enfants de Don Quichotte ont continué à faire pression sur le gouvernement, pour que la loi sur le Droit au Logement Opposable soit adoptée par le Parlement, et pour que le PARSA soit immédiatement mis en œuvre avec les moyens conséquents. Ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, c'est de mettre au jour les effets du travail social sur le processus de cadrage du problème.

Un premier constat s'impose : l'arrivée des travailleurs sociaux n'a pas éclipsé les militants, contrairement à ce qu'a pu souhaiter le gouvernement. En effet, le gouvernement mandate la FNARS dans un « souci de remettre le monde associatif au cœur du jeu parce qu'on a toujours intérêt à composer avec des gens structurés, organisés et respectueux de l'organisation républicaine de l'Etat », et parce « qu'il fallait entre les Don Quichotte et l'Etat une structure associative qui fasse tampon entre les deux »¹¹⁶. L'enjeu pour les Enfants de Don Quichotte est donc d'éviter que cette réintroduction du travail social se caractérise par une rupture avec les militants et la réintroduction de « la logique du fonctionnement » qu'ils combattent. Formuler dans leurs termes, l'enjeu est de « réconcilier les SDF et les travailleurs sociaux » :

« Parce que les SDF, ils n'avaient pas confiance, de toute façon dans les travailleurs sociaux... Et c'est normal, puisque l'on ne leur offre jamais rien. Quand tu vas voir quelqu'un et qu'il te donne juste un ticket restaurant... » (Enfant de Don Quichotte).

Les Enfants de Don Quichotte adoptent une position de médiateurs entre les sans-abri et les travailleurs sociaux qui se caractérisent notamment par la présence d'un représentant des Enfants de Don Quichotte au moment des entretiens d'évaluation pour un relogement, et plus généralement par leur investissement au sein de la « cellule FNARS » de coordination. Les associations les perçoivent comme des « inquisiteurs », qui dénoncent le fonctionnement du travail social, et notamment les solutions au choix tragiques adoptées par les associations. Les Enfants de Don Quichotte ont d'ailleurs eux-mêmes revendiqués la présence de travailleurs sociaux sur le campement¹¹⁷ pour aider les sans-abri, refusant de sortir de leur position de citoyens militants : « on pensait que c'était complètement à la FNARS et aux associations de se démerder avec la situation. C'est leur travail de trouver des solutions aux gens, mais ils ont été un petit peu débordés et ça a été difficile ».

¹¹⁶ Entretien avec un membre du cabinet de Catherine Vautrin, 2007.

¹¹⁷ Finalement, c'est le Cœur des Haltes qui est mandaté par le gouvernement. Cette association signe une convention avec les Enfants de Don Quichotte et s'engage à travailler sur le Canal pour faciliter les relogements et la levée du campement.

La fin de cet extrait d'entretien conduit à un second constat. Durant cette période de la mobilisation, la rencontre entre les militants et le travail social « en train de se faire » conduit à un recadrage du problème public : une nouvelle attention est portée aux souffrances multiformes qui accompagnent la vie à la rue (problèmes de santé, troubles psychologiques...). L'intérêt pour ces nouvelles dimensions du problème est consécutif aux schèmes spatiaux et temporels de la mobilisation : après plusieurs semaines de gestion quotidienne du campement, les différentes facettes de la vie à la rue apparaissent de façon criante¹¹⁸. Ils en résultent une transformation des termes de la revendication, comme la reconnaissance que le logement n'est pas la solution adaptée pour certaines personnes non autonomes. Autrement dit, l'universalisme des droits revendiqués est nuancé encore une fois par les modalités concrètes d'application. En termes de solutions, s'institutionnalise un dégradé de solutions entre l'hébergement et le logement.

Notre travail de terrain nous invite donc à penser que la mobilisation des Enfants de Don Quichotte construit une requalification du problème public posé par les personnes à la rue, d'une conception humanitaire de « mise à l'abri » à une vision en termes de justice sociale et de droit. L'attention aux déplacements de cadrages du problème public sur le Canal Saint-Martin permet de mieux comprendre le rôle des Enfants de Don Quichotte dans ce processus : la mobilisation collective permet la mise en scène et la mise en récit d'arguments déjà portés par d'autres acteurs, mais restés dans l'ombre. L'émergence d'un horizon d'interactions et d'interlocutions produit un nouvel agencement de ces arguments. Au cours de la mobilisation, un problème a été identifié – l'absence de prise en charge « sociale » des personnes sans-abri –, une injustice a été dénoncée – les choix tragiques –, et une revendication a été formulée – le droit au logement opposable et le principe de continuité de la prise en charge. La requalification du problème est rapidement traduite en termes d'action publique : au PUH succède le DALO.

III. L'effet institutionnel : un changement d'instrument d'action publique

Dans les jours qui suivent l'installation du campement des Enfants de Don Quichotte sur le Canal Saint-Martin, Catherine Vautrin qualifie l'opération de « poudre aux yeux », et dénoncent « ces initiatives, qui pourraient paraître généreuses mais qui sont [...] un leurre pour la résolution du problème de l'exclusion ». Pourtant, elle annonce dès le 27 décembre 2006 des mesures relatives à l'hébergement d'urgence qui reprennent de nombreuses revendications présentes dans la Charte du Canal. Ces mesures seront reprises dans le Plan d'Action renforcée en direction des personnes sans-abri (PARSA) du 8 janvier 2007, qui est signé par Jean-Louis Borloo, Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement. Et le 22 février 2007, le Parlement adopte à l'unanimité le DALO. Certes, il est trop tôt pour connaître les conséquences effectives de cette loi. Néanmoins, il est indéniable que son adoption est largement imputable à la pression exercée par les Enfants de Don Quichotte, même s'il faut reconnaître que plusieurs projets de loi avaient été élaborés auparavant¹¹⁹.

¹¹⁸ Nous retrouvons ici l'un des facteurs de l'extension de la revendication, mis au jour par Cécile Péchu dans son analyse des actions menées par le DAL (Péchu, 1996 : 132).

¹¹⁹ Plusieurs rapports successifs du Haut Comité pour les personnes défavorisées revendiquent l'idée d'un droit au logement opposable depuis 2002. Depuis 2005, plusieurs parlementaires de diverses obédiences ont tenté en vain de concrétiser l'idée, notamment à partir d'une proposition de loi de la députée Christine Boutin (UMP, Yvelines), ou par l'intermédiaire des amendements défendus par la gauche lors de la discussion sur le projet de loi « engagement

Autrement dit, nous pouvons considérer que l'action des Enfants de Don Quichotte accélère l'adoption d'un nouvel instrument d'action publique en direction des sans-abri. Le PUH, instrument technique, est rejeté ou du moins affaibli au profit d'un instrument juridique, le droit au logement opposable et le principe de continuité. Mais avant de voir que ce changement de répertoire de l'action publique illustre la juridicisation de l'action publique, nous montrerons que l'action collective organisée par les Enfants de Don Quichotte a une conséquence plus directe, la profonde remise en cause du PUH.

A - « L'implosion en vol » du PUH

Le PUH se caractérise par un renforcement de la mobilisation en faveur des personnes sans-abri en cas d'« urgence », c'est-à-dire que l'Etat s'engage à rendre disponible rapidement certaines places d'urgence pour des durées limitées. Dès lors, deux faits attribués à l'action des Enfants de Don Quichotte, s'inscrivent dans une logique contraire au fonctionnement du plan, et ont donc directement contribué à l'« implosion en vol »¹²⁰ du PUH. D'une part, le niveau 2 est déclenché le 20 décembre 2006, et est officiellement maintenu jusqu'à la fin de la campagne hivernale, ce qui est exceptionnel. D'autre part, l'article 4 du DALO affirme le principe de continuité de la prise en charge des sans-abri¹²¹, et la circulaire ministérielle du 19 mars 2007¹²² lui donne une application immédiate.

1) Le maintien du niveau 2 durant l'hiver 2006-2007

« En fait, nous on a obtenu qu'on ne parle plus de plan Grand froid. Le niveau 2, il est activé en permanence. » (Enfants de Don Quichotte, mars 2007).

« De toute façon avec les histoires du canal Saint Martin et l'association des Don Quichotte, tout ça s'écroule, il n'y a vraiment plus de plan hiver après le 8 janvier 2007. » (Membre du cabinet de Catherine Vautrin).

Le niveau 2 du PUH a été déclenché le 20 décembre 2006, alors que quatre jours plus tôt les Enfants de Don Quichotte ont installé une centaine de tentes sur le Canal Saint-Martin. Nous avons vu dans le chapitre 2, que divers critères, autres que les températures, aident à la décision de changer de niveau. Clairement, l'interpellation politique des Enfants de Don Quichotte invite, en partie, les élus à déployer les dispositifs d'hébergement équivalents à la mobilisation du niveau 2. Mais, ce qui est exceptionnel lors de l'hiver 2006-2007, c'est que les pouvoirs publics ont maintenu le niveau 2 jusqu'à la fin de la campagne hivernale. La forte pression exercée sur le secteur par l'association des Enfants de Don Quichotte semble avoir fait éclater le dispositif conçu en niveaux d'activation : selon Weaver, le processus de décision conduisant à opter pour l'utilisation d'un indicateur comme « gâchette » s'interrompt au moment où les « indicateurs disponibles ne sont plus politiquement et techniquement acceptables » (Weaver, 1989 : 324).

national pour le logement ». En mai 2006, le premier ministre Dominique de Villepin a proposé aux collectivités locales volontaires d'expérimenter le droit au logement opposable, sur la base d'un cahier des charges qui devait être rédigé par le Haut Comité.

¹²⁰ Plusieurs protagonistes ont utilisé cette expression, à la Zone de Défense, à la DASS de Paris, au Samusocial de Paris et aussi chez certains associatifs.

¹²¹ « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. »

¹²² Circulaire DGAS/1A/LCE/2007/90 relative à la mise en œuvre du principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri.

« On s'est rendus compte qu'un plan déclenché seulement quand les températures sont considérées inacceptables... quand les températures sont acceptables il ne se passe rien, et quand il fait froid on va les chercher. Nous, en tant que citoyen, non technicien, on dit que c'est scandaleux ! » (Enfants de Don Quichotte).

Ainsi, le niveau 2 se prolonge indéfiniment, alors que l'hiver est doux, et qu'à plusieurs moments, la faible pression sur le dispositif – surtout dans les départements franciliens pour lesquels les places de niveau 1 n'étaient même pas saturées – invitait les DDASS à repasser au niveau 1. Ainsi, un membre de la DASS de Paris explique qu'avec le maintien du niveau 2, « l'objectif était purement politique » :

« La Préfecture de Police a jugé inopportun de lever le « niveau 2 » malgré nos protestations – on a dit que ça n'avait pas de sens – et nous, ben, on a fait comme d'habitude, c'est-à-dire que l'on a diminué nos capacités. Voilà. Progressivement. Puis la crise du Canal a commencé à prendre de telles proportions, que, politiquement, il devenait assez délicat de faire du yoyo sur des capacités d'hébergement en cette période trouble, et que même si ça ne se remplissait pas, il fallait que l'on soit désormais sur une réponse différente. On a maintenu les capacités au maximum jusqu'à la fin de l'hiver – même plus.» (Membre de la DASS de Paris).

Cette évolution traduit une réappropriation politique du dispositif de prise en charge des sans-abri et en particulier un renforcement du contrôle politique sur la bureaucratie : on observe une « politisation »¹²³ de certains préfets – restés les décideurs légaux pour passer au niveau 2 – dont l'objectif politique est de répondre à la demande des élus.

« Et [certains départements franciliens] étaient en niveau 2, parce que les Préfectures ont eu une pression de la Préfecture de police, via la Préfecture de région, et également du cabinet directement, avec des messages que [la DRASSIF] relayait, à chaque DASS, à chaque département, invitant chaque département à rester en niveau 2. C'était le parapluie politique qui était sorti par le cabinet, et les DASS et les Préfets avaient au mal à se positionner, parce qu'ils avaient cette pression politique, mais techniquement les conditions n'étaient pas réunies pour rester en niveau 2 » (Membre de la DRASSIF).

Autrement dit, le maintien du niveau 2 cet hiver a été la première réponse du gouvernement à la pression médiatique exercée par les Enfants de Don Quichotte. C'est dans la logique des « déclenchements - spectacle » : le gouvernement manifeste sa volonté d'action. Néanmoins, le déclenchement du niveau 2 n'est plus ici un acte préventif afin de contenir la contestation des associations « gestionnaires ». Il est un acte défensif de l'Etat en réaction à une action contestataire. Dès lors, le retour au niveau 1 est de plus en plus difficile, et devient même inopportun à partir du moment où les Enfants de Don Quichotte conteste la saisonnalité de la prise en charge des sans-abri, et surtout dès lors qu'est voté le principe de continuité de la prise en charge. Le PUH est donc fortement remis en cause dans sa dimension symbolique – progressivement, la Zone de Défense ne parle plus de niveau de mobilisation – et dans sa dimension technique avec le principe de non remise à la rue.

2) Le principe de non remise à la rue : le choix tragique résolu ?

La circulaire du 19 mars précise que la mise en œuvre du principe de continuité implique « que cesse toute notion de durée maximale de séjour dans les structures d'hébergement d'urgence » et met donc fin à la prise en charge saisonnière des sans-abri qu'incarne le PUH. En effet, le PUH

¹²³ C'est une piste qui aurait pu être approfondie, en réalisant des entretiens avec les préfets des départements franciliens, notamment pour qualifier cette politisation : s'agit-il d'une « politisation fonctionnelle » ? La « politisation fonctionnelle » caractérise le haut fonctionnaire qui a des convictions et qui se sent impliqué dans la promotion, conduite et réussite de la politique publique dont il est en charge (Eymeri, 2003).

consiste en une mise à disposition immédiate de places supplémentaires, c'est-à-dire qu'il repose sur l'existence d'un « volant de places d'urgence immédiatement accessibles » qui peut entrer en contradiction avec l'idée de pérennisation des places.

Autrement dit, affirmer le principe de non remise à la rue au sein du DALO, c'est refuser les deux modalités du choix tragique et affronter deux injonctions contradictoires. L'injonction quantitative de prendre en considération l'ensemble des demandes d'hébergement tente de mettre fin aux critères d'éligibilité des personnes. L'injonction qualitative de sortir les usagers de l'urgence pour les inscrire dans un « parcours d'insertion » grâce à un accompagnement adapté s'oppose à l'idée d'une durée de séjour et à la rotation des publics. Les Enfants de Don Quichotte dénoncent les deux « choix tragiques » pris par les associations. Ils déplacent ainsi le regard porté sur la situation de choix tragique : les solutions ne doivent pas être cherchées dans la sphère technique (selon les deux modalités d'éligibilité et de durée de séjour), mais directement au niveau politique de la décision de premier ordre d'allocation du total de places disponibles. En affirmant que la solution au choix tragique doit être recherchée du côté du droit (droit à l'hébergement avec le principe de non remise à la rue, et droit au logement plus généralement), ils refusent les solutions fondées sur les contraintes de fonctionnement des associations « gestionnaires ».

« Et si jamais il n'y a pas de place, il n'y a pas d'autre solution que d'attendre avec la personne. Ce n'est pas à la personne d'être pénalisée par cette espèce de pénurie de places. » (Participant aux Enfants de Don Quichotte).

Le PARSA affirme clairement ce renversement de perspective dans la prise en charge des sans-abri : « Toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc public privé conventionné, dans un CHRS, un CADA, un logiRelais (Résidence hôtelière à vocation sociale), une maison relais ou un hébergement de stabilisation. »¹²⁴

B - La juridicisation de la prise en charge des sans-abri

La question du « droit au logement » n'est pas nouvelle. Yves Jégouzo le résume bien : « voilà plus de 25 ans que la loi du 6 juillet 1989 a proclamé que le "droit au logement est un droit fondamental" et plus de dix ans que le Conseil constitutionnel en a fait, dans une décision du 18 janvier 1995, "un objectif de valeur constitutionnelle". Depuis, ce sont au moins sept lois, 1990 (loi Besson), 1991 (loi d'orientation sur la ville), 1995 (diversité sociale de l'habitat), 1996 (pacte de relance pour la ville), 1998 (lutte contre les exclusions), 2000 (loi SRU) et enfin 2006 (loi ENL) qui, d'une manière ou d'une autre, tournent autour de la question du droit au logement, de sa définition et de sa mise en œuvre » (Jégouzo, 2007 : 57). Autrement dit, la nouveauté du DALO, c'est l'opposabilité du droit au logement, la possibilité de la faire valoir dans le cadre d'un recours gracieux ou contentieux. Le DALO introduit donc le droit comme puissance de médiation (Caillosse, 2000), entre les pouvoirs publics responsable de la prise en charge des sans-abri (et autres mal-logés) et ces derniers. Le DALO met finalement fin à la faiblesse de l'encadrement juridique caractéristique de la prise en charge des sans-abri jusqu'à aujourd'hui. Il convient donc de s'interroger sur les transformations, en termes de rapport de force, induites par cette juridicisation de la prise en charge des sans-abri.

¹²⁴ Relevé de décisions signé le 8 janvier 2007 par Jean-Louis Borloo, Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

1) Circulaire versus Loi

Alors que la circulaire ministérielle présentant le PUH n'engageait pas en termes juridiques la responsabilité des pouvoirs publics, la nouvelle loi sur le droit au logement opposable oblige les pouvoirs publics à avoir une « obligation de résultat, comme pour le droit à l'éducation et aux soins »¹²⁵. Cette structuration juridique de la prise en charge des sans-abri s'inscrit dans une tendance actuelle, révélée notamment par les études sur l'eupéanisation des politiques publiques, qui consiste à peser sur la mise en œuvre des politiques publiques par l'intermédiaire du droit (Weiler, 1995).

L'imaginaire occidental, pour lequel « le droit apparaît comme l'horizon à partir duquel se pensent l'intégrité et la reconnaissance de la personne » (Génard, 2001) nourrit le processus de juridicisation du politique, dont les facteurs plus contemporains seraient le retour de l'éthique, l'inflation normative, l'explosion de l'offre juridique professionnelle (Montès, 2002) ou encore les transformations des formes de régulation sociale héritée de la société fordiste – aux Etats-Unis, la faiblesse de la protection sociale est ainsi clairement compensée par une surcharge juridique (Genard, 2001). Ce fondement de l'action sur les idées d'autonomie et de liberté (Harendt, 1983) puis sur la responsabilité de l'individu (Genard, 1999) conduit à la définition des possibilités d'imputation, et à la désignation de coupables. En effet, au principe de l'opposabilité est la désignation d'un responsable, qui sera sanctionné en cas de non application de la loi.

Responsable de la prise en charge des personnes à la rue et plus généralement de la solidarité nationale et de la cohésion sociale, l'Etat a logiquement été nommé garant du droit au logement, non sans débats à l'Assemblée Nationale et au sein d'un sénat plutôt hostile¹²⁶, comme le révèle un sénateur interrogé : « *On était en même temps assez embarrassés car il faut un responsable, constater une infraction pour pouvoir sanctionner. Ce principe réaffirmé de façon régulière depuis 2003, personne ne disait « ce n'est pas concevable » et pourtant tout le monde était au courant des difficultés.* » Ainsi, bien que les collectivités territoriales soient les seules capables de mettre en œuvre localement le droit au logement, elles ne peuvent en être responsables que par délégation. Un juge administratif est désormais chargé de faire respecter l'engagement de l'Etat auprès des mal-logés. Le « gouvernement des juges » ne désigne donc plus uniquement le poids croissant des juges constitutionnel et pénal, mais également l'intervention du juge administratif dans la vie politique¹²⁷.

La réticence des parlementaires à la désignation d'un responsable traduit leurs craintes d'un redéploiement des rapports de force au désavantage des pouvoirs publics. Et effectivement, alors que le PUH avait été conçu pour éviter le blâme des décideurs publics, le DALO redistribue les cartes.

¹²⁵ Extrait de la Charte du Canal Saint Martin pour l'accès de tous à un logement

¹²⁶ Le Rapport de la Commission des Affaires sociales du Sénat sur le Droit au logement et diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, rédigé par Bernard Seillier, sénateur de l'Aveyron, considère que « le droit au logement relève *in fine* de la responsabilité de l'Etat qui, seul, dispose de l'intégralité des moyens susceptibles d'en obtenir la mise en œuvre » et demande donc de supprimer l'article 4 initialement prévu relatif au transfert automatique de la responsabilité du droit au logement à la collectivité délégataire lorsqu'elle signe avec l'Etat une convention de délégation des droits à réservation du préfet (p. 39-40 du rapport).

¹²⁷ Même si comme le remarque Jérôme Montès, en France, « le Conseil d'Etat a le double visage de conseiller du Prince et de juge, puisque chaque année, il propose au gouvernement, des réformes législatives, réglementaires ou administratives dans un rapport destiné qu'au Président de la République. Ce rapport est public depuis 1988. » (Montès, 2002).

2) De nouveaux rapports de force dans la prise en charge en urgence des sans-abri ?

La conception foucauldienne disciplinaire du pouvoir conduit à considérer qu'à chaque instrument d'action publique correspond une technique spécifique de cadrage des individus. Par conséquent, la mise en place du DALO pose la question du pouvoir de structuration des comportements des acteurs en présence et des formes prises par cette structuration. La juridicisation de la prise en charge des sans-abri signifie en effet que le discours juridique « entre dans la construction des rapports de force et devient agent de structuration de l'espace politique » (Caillosse, 2000 : 56).

La mise en place du principe de continuité a commencé, les centres d'hébergement sont progressivement aménagés pour accueillir 24h/24 les personnes hébergées. S'il est trop tôt pour évaluer l'ampleur des transformations induites sur le dispositif de prise en charge en urgence des sans-abri, quelques interrogations peuvent être posées. Du côté du travail social, on peut se demander comment les associations et institutions « gestionnaires » vont-elles répondre à ce qu'elles définissent comme une « complète déstructuration » des façons de faire ? Dans quelle mesure vont-elles retrouver leur force contestataire pour la mettre au service de l'application de la loi ? Pour les détracteurs du droit au logement, celui-ci relève de la problématique du mal logement plus que du sans-abrisme. Néanmoins, le droit à l'hébergement a un effet direct sur les personnes à la rue. La question de la connaissance et de l'usage de cette nouvelle ressource reste encore entière. Du côté du pilotage de l'action publique en direction des sans-abri, il semblerait que sa juridicisation illustre le rejet des modèles tutélaires de l'action publique (Jobert, 2000) et consolide le glissement amorcé avec l'instauration d'un partenariat entre l'Etat et les associations gestionnaires, vers un mode conventionnel et négocié.

De cette nouvelle configuration des forces introduites par le nouvel instrument dépend son effectivité. Le DALO sera-t-il une incitation suffisante pour les pouvoirs publics pour rééquilibrer définitivement la chaîne de l'hébergement au logement ? Ou bien contribuera-t-il au déplacement du problème créé par la présence de personnes sans logement, de l'agenda politique à l'arène judiciaire ? Déjà, le PUH se caractérisait par un écart entre la norme et les faits. La mise en forme législative permettra-t-elle de mettre fin à ce fonctionnement en dehors des cadres définis ? L'avenir le dira, mais il est déjà possible de constater que ce changement de détermination des répertoires d'action propres à la sphère publique s'est accompagné d'une évolution dans l'énoncé des problèmes.

* * *

En activant les tensions latentes – à la fois les critiques associatives éparses et l'investissement financier croissant du gouvernement dans l'hébergement d'urgence – la mobilisation des Enfants de Don Quichotte engendre deux effets sur l'action publique. Il accélère la remise en cause de la technicisation du social et de la problématisation humanitaire du problème public qu'elle sous-tend. Et à cet effet cognitif s'ajoute un effet institutionnel : la juridicisation de la prise en charge étatique des sans-abri par l'intermédiaire d'un nouvel instrument d'action publique, le DALO. La remise en cause de la logique de l'urgence par les Enfants de Don Quichotte en vient à contester le PUH, instrument emblématique de cette logique.

L'articulation entre la transformation cognitive du problème public et le changement d'instrument d'action publique est établie, mais le sens de la corrélation reste incertain, même s'il

apparaît plus probable que la mobilisation qui se construit progressivement autour d'une nouvelle formulation du problème ait conduit le gouvernement à adopter une alternative au PUH : une fois inscrit sur l'agenda gouvernemental, le problème « public » de la prise en charge des sans-abri s'est provisoirement institutionnalisé avec le PUH, puis il a été requalifié sous l'action d'une mobilisation collective, emportant avec lui l'instrument qui lui était attaché.

L'analyse des effets de la mobilisation collective impulsée par les Enfants de Don Quichotte sur l'action publique n'aurait pu aboutir à cette interprétation sans la mise au jour des contradictions de la mise en œuvre du PUH. Retracer la carrière du PUH permet de saisir les luttes existantes entre les acteurs pour le cadrage et les recadrages du problème public : si l'association des Enfants de Don Quichotte a joué un rôle central pour attirer l'attention des pouvoirs publics au-delà de la visée humanitaire de la prise en charge des sans-abri, le nouveau cadrage s'impose notamment parce qu'il structure des arguments déjà mis en avant par certaines associations, et plus généralement parce que le transfert avait montré ses limites.

Conclusion

L'innovation instrumentale du PUH s'explique par le transfert d'un mécanisme de pilotage automatique associé à des indicateurs climatiques, dans une logique de technicisation de la prise en charge des sans-abri afin de minimiser la décision politique et de réduire la pression du secteur associatif dans ce domaine. La mise en œuvre du PUH se caractérise pourtant par des « déclenchements-spectacle » qui annulent les traditionnels effets silencieux et incrémentaux du gouvernement automatique. La dérive technique publicisée par l'usage symbolique de l'instrument et les contradictions dans la mise en œuvre créent des résistances et rendent possible l'émergence de la mobilisation collective des Enfants de Don Quichotte, porteur d'une redéfinition politique du problème. La combinaison de deux forces de changement, technicisation et mobilisation collective, aboutissent ainsi au vote d'un nouvel instrument d'action publique, le droit au logement opposable.

Le mouvement impulsé par les Enfants de Don Quichotte n'est-il qu'un épiphénomène ou au contraire aura-t-il durablement marginalisé le PUH ? S'il vaut mieux être prudent avant de conclure sur le triomphe des mobilisations collectives, une certitude apparaît concernant les limites d'une *technicisation publique* de la politique de lutte contre l'exclusion, et l'hypothèse de la marginalisation croissante du politique est à nuancer.

Certes, la mise en œuvre d'un instrument automatique de décision a permis un élargissement sensible du partenariat entre l'Etat et les associations d'aide aux sans-abri, a distribué la responsabilité politique bien au-delà des décideurs politiques, et a autorisé un affichage politique fort de l'intervention étatique. Mais, ce faisant, l'Etat s'exposait à la critique d'agents extérieurs au système d'acteurs, capables, à la mesure de leur indépendance, de remettre en cause le PUH et plus généralement la technicisation du social, soit la logique même de cette politique de lutte contre l'exclusion.

La nouvelle circulaire du 19 octobre 2007 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion pour la période hivernale 2007-2008 supprime le mécanisme de pilotage automatique, c'est-à-dire le déclenchement des trois niveaux de mobilisation selon les indicateurs climatiques. Il est ainsi écrit au nom de Christine Boutin, ministre du logement et de la ville : « J'attire votre attention sur le fait que l'ensemble de ces éléments d'information [issus de la convention avec Météo France] ne constituent qu'une aide à la décision. [...] C'est pourquoi à la différence de ces dernières années, il ne sera plus fait référence à des niveaux à caractère national déterminés en fonction de la température. En effet je tiens à ce qu'il vous revienne pleinement la responsabilité de prendre les mesures qui s'imposent et d'ajuster les capacités nécessaires en fonction de votre appréciation de la réalité locale. »¹²⁸

L'abandon du pilotage automatique ne met cependant pas un terme au renforcement de la mobilisation pour les sans-abri durant l'hiver: un groupe de travail « réussir le plan hivernal dans les départements d'Ile-de-France » a été mis en place lors de la conférence régionale hébergement organisée par la préfecture d'Ile-de-France. Dès lors, la conception humanitaire de la prise en charge des sans-abri ne semble pas avoir totalement disparu du pilotage étatique.

¹²⁸ Circulaire DGAS/1A/LCE/2007 n°337 du 19 octobre 2007 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion – période hivernale 2007-2008.

Liste des sigles

APASO : Antenne de Premier Accueil Social et d'Orientation de la Croix-Rouge française
BAPSA : Brigade d'Assistance aux Personnes Sans-Abri
CASH : Centre d'Accueil et de Soins Hospitalier
CASP : Centre d'Action Sociale Protestant
CASVP : Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris
CHAPSA : Centre d'Hébergement et d'Accueil des Personnes Sans-Abri
CHRS : Centre de Réinsertion Sociale
CHU : Centre d'Hébergement d'Urgence
CILE : Comité Interministériel de lutte contre les exclusions
CIRE : Cellule Inter-Régionale d'Epidémiologie
CNLE : Conseil national des politiques de luttés contre la pauvreté et l'exclusion sociale
DAL : Droit au Logement
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DGAS : Direction Générale de l'Action Sociale
DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
ERV : Equipe de Ramassage des Vagabonds
ESI : Espace Solidarité Insertion
ENL (loi) : Engagement National pour le Logement
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FNARS : Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale
INED : Institut National des Etudes Démographiques
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
OPHLM : Office Public des Habitations à Loyers Modérées
PARSA : Plan d'Action Renforcée en direction des personnes Sans-Abri
PUH : Plan d'Urgence Hivernale
RMI : Revenu Minimum d'insertion
SDF : Sans Domicile Fixe
SRU (loi) : Solidarité et Renouvellement Urbain
UNIOPPS : Union Nationale Interfédérale des Œuvres et des organismes Privés Sanitaires et sociaux

Annexes

Annexe 1 / Les Calendriers des températures et des déclenchements des hivers 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006.

Calendrier des températures et des déclenchements de l'hiver 2003 – 2004

	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	
1	S	L	J N II	D N II	L N II	1
2	D	Ma	V N II	L N II	Ma N II	2
3	L	Me	S N II	Ma	Me N II	3
4	Ma	J	D N II	Me	J N II	4
5	Me	V	L	J	V N II	5
6	J	S	Ma	V	S N II	6
7	V	D	Me	S	D N II	7
8	S	L	J	D	L N II	8
9	D	Ma	V	L	Ma N II	9
10	L	Me	S	Ma	Me N II	10
11	Ma	J	D	Me	J N II	11
12	Me	V	L	J	V N II	12
13	J	S	Ma	V	S N II	13
14	V	D	Me	S	D N II	14
15	S	L	J	D	L N II	15
16	D	Ma	V	L	Ma	16
17	L	Me	S	Ma	Me	17
18	Ma	J	D	Me	J	18
19	Me	V	L	J	V	19
20	J	S	Ma	V	S	20
21	V	D	Me	S	D	21
22	S	L	J	D	L	22
23	D	Ma N II	V	L N II	Ma	23
24	L	Me N II	S	Ma N II	Me	24
25	Ma	J N II	D N II	Me N II	J	25
26	Me	V N II	L N II	J N II	V	26
27	J	S	Ma N II	V N II	S	27
28	V	D	Me N II	S N II	D	28
29	S	L	J N II	D N II	L	29
30	D	Ma N II	V N II		Ma	30
31		Me N II	S N II		Me	31

Une case représente un jour :

- la couleur dans la partie gauche représente la température absolue minimum,
- la couleur dans la partie droite représente la température absolue maximum.

Températures : $-5^{\circ}\text{C} < T^{\circ}\text{C} < 0^{\circ}\text{C}$, $0^{\circ}\text{C} < T^{\circ}\text{C} < 5^{\circ}\text{C}$, $T^{\circ}\text{C} > 5^{\circ}\text{C}$

N II : le niveau II du PUH était déclenché

Calendrier des températures et des déclenchements de l'hiver 2004 – 2005

	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	
1	L	Me	S N II	Ma N II	Ma N II	1
2	Ma	J	D N II	Me	Me N II	2
3	Me	V	L N II	J	J N II	3
4	J	S	Ma	V	V N II	4
5	V	D	Me	S	S N II	5
6	S	L	J	D	D N II	6
7	D	Ma	V	L	L N II	7
8	L	Me	S	Ma	Ma N II	8
9	Ma	J	D	Me	Me N II	9
10	Me	V	L	J	J N II	10
11	J	S	Ma	V	V N II	11
12	V	D	Me	S	S N II	12
13	S	L	J	D	D N II	13
14	D	Ma	V	L	L N II	14
15	L	Me	S	Ma	Ma	15
16	Ma	J	D	Me	Me	16
17	Me	V	L	J	J	17
18	J	S	Ma	V N II	V	18
19	V	D N II	Me	S N II	S	19
20	S	L N II	J	D N II	D	20
21	D	Ma N II	V	L N II	L	21
22	L	Me N II	S	Ma N II	Ma	22
23	Ma	J N II	D	Me N II	Me	23
24	Me	V N II	L N II	J N II	J	24
25	J	S N II	Ma N II	V N II	V	25
26	V	D N II	Me N II	S N II	S	26
27	S	L N II	J N II	D N II	D	27
28	D	Ma N II	V N II	L N II	L	28
29	L	Me N II	S N II		Ma	29
30	Ma	J N II	D N II		Me	30
31		V N II	L N II		J	31

Une case représente un jour :

- la couleur dans la partie gauche représente la température absolue minimum,
- la couleur dans la partie droite représente la température absolue maximum.

Températures : $-5^{\circ}\text{C} < T^{\circ}\text{C} < 0^{\circ}\text{C}$, $0^{\circ}\text{C} < T^{\circ}\text{C} < 5^{\circ}\text{C}$, $T^{\circ}\text{C} > 5^{\circ}\text{C}$

N II : le niveau II du PUH était déclenché

Calendrier des températures et des déclenchements de l'hiver 2005 – 2006

	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	
1	Ma	J	D N II	Me N II	Me N II	1
2	Me	V	L N II	J N II	J N II	2
3	J	S	Ma	V	V N II	3
4	V	D	Me N II	S	S N II	4
5	S	L	J	D	D N II	5
6	D	Ma	V	L	L N II	6
7	L	Me	S	Ma	Ma N II	7
8	Ma	J	D	Me	Me N II	8
9	Me	V	L	J	J	9
10	J	S	Ma	V	V	10
11	V	D	Me	S	S	11
12	S	L	J	D	D	12
13	D	Ma	V	L	L	13
14	L	Me	S	Ma	Ma	14
15	Ma	J	D	Me	Me	15
16	Me	V	L	J	J	16
17	J	S	Ma	V	V	17
18	V	D	Me	S	S	18
19	S	L	J	D	D	19
20	D	Ma	V	L	L	20
21	L	Me	S	Ma	Ma	21
22	Ma	J	D	Me	Me	22
23	Me	V	L	J	J	23
24	J	S	Ma	V	V	24
25	V	D	Me N II	S	S	25
26	S	L N II	J N II	D	D	26
27	D	Ma N II	V N II	L N II	L	27
28	L	Me N II	S N II	Ma N II	Ma	28
29	Ma	J N II	D N II		Me	29
30	Me	V N II	L N II		J	30
31		S N II	Ma N II		V	31

Une case représente un jour :

- la couleur dans la partie gauche représente la température absolue minimum,
- la couleur dans la partie droite représente la température absolue maximum.

Températures : $-5^{\circ}\text{C} < T^{\circ}\text{C} < 0^{\circ}\text{C}$, $0^{\circ}\text{C} < T^{\circ}\text{C} < 5^{\circ}\text{C}$, $T^{\circ}\text{C} > 5^{\circ}\text{C}$

N II : le niveau II du PUH était déclenché

Annexe 2 / Chronologie

<hr/>	
<i>1954</i>	Appel de l'Abbé Pierre. L'Equipe de Ramassage des Vagabonds (ERV) est créée par la Préfecture de Police. Un Centre d'accueil pour les plus démunis est créé à la Maison de Nanterre par la Préfecture de Police.
<hr/>	
<i>1956</i>	Loi du 3 décembre 1956 : instaure la « trêve hivernale », l'interdiction des expulsions pendant la période hivernale.
<hr/>	
<i>1968</i>	Création de la Brigade d'Assistance aux Personnes Sans Abri (BAPSA) regroupant en son sein les ERV.
<hr/>	
<i>1987</i>	Création du Comité des Mal-Logés (CML). Joseph Wresinski présente son rapport « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » devant le Conseil économique et social.
<hr/>	
<i>1988</i>	Février Décès de Joseph Wresinski. Genviève Anthonioz lui succède au Conseil économique et social.
1 ^{er} Décembre	Création du RMI, cogéré par l'Etat (qui finance) et le département.
<hr/>	
<i>1990</i>	31 Mai « Loi Besson » sur le droit au logement : facilite l'accès au logement des plus démunis en créant un Fonds de Solidarité pour le logement dans chaque département, co-financé et cogéré par l'Etat et le département.
Octobre	Création de Droit au Logement (DAL), d'une dissidence au sein du CML.
<hr/>	
<i>1992</i>	Création du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, chargé de « faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées » et de « donner son avis sur toute question dont le gouvernement se saisit ».
29 Juillet	Loi qui crée le Conseil national des politiques de luttres contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un organe de réflexion et de proposition.
25 Décembre	Occupation du hall de l'hôtel Georges V par 200 personnes mal-logées (Damon 2002).
<hr/>	
<i>1993</i>	Création de la section "Prévention" de la BAPSA, qui conseille et oriente les personnes en détresse vers des structures adaptées. Création du Samusocial de Paris. Création de la mission SDF de Médecins du Monde.
<hr/>	
<i>1994</i>	1 ^{er} Janvier Mise en application de la fin du délit de vagabondage et de mendicité dans le code pénal : la Police et la BAPSA n'ont plus le droit d'emmener d'autorité les sans-abri.
14 Décembre	Convention organisant le Samusocial de Paris en GIP pou une durée de 4 ans.
18 Décembre	Occupation d'un immeuble vide de la rue du Dragon par le DAL.

1995

- Le conseil constitutionnel estime que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ». Création du Collectif « Alerte », regroupant une trentaine d'associations caritatives dans une logique de lobbying pendant la campagne présidentielle. Première enquête statistique française réalisée auprès des sans-abri (Paris, Ined), inspirée des enquêtes statistiques américaines qui existent depuis les années 1980.
- 18 Mai Xavier Emmanuelli est secrétaire d'Etat à l'Action humanitaire d'urgence (1^{er} gouvernement Juppé).
- 23 Octobre Occupation de la DASS de Paris par une cinquantaine de militants du DAL pendant trois jours pour demander leur relogement (Damon 2002).
- 7 Novembre Xavier Emmanuelli est Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de l'Action humanitaire d'urgence (2nd gouvernement Juppé- jusqu'en avril 1997).

1996

- Plan hivernal mis en place par la Préfecture de Police pour renforcer le dispositif d'aide aux plus démunis. Actualisé en 2003.
- 4 Décembre Occupation de la DRASSIF par une trentaine de militants qui y déposent des fleurs pour rendre hommage aux sans-abri morts de froid (Damon 2002).

1997

- Projet de loi de cohésion sociale de Xavier Emmanuelli (abandonné après dissolution de l'Assemblée en avril 1997).
- 1^{er} Septembre DGAS confie à la FNARS la gestion du « 115 », « mission de pilotage et d'animation des réseaux des organismes gestionnaires des Numéros d'Urgence « Accueil Sans Abri ».
- 13 Avril Protestation au château de Versailles contre la loi de cohésion sociale accusée « d'institutionnaliser la pauvreté », alors que « pour les pauvres, c'est pas la vie de château » selon une banderole militante (Damon 2002).

1998

- 29 Juillet Loi d'orientation contre « toute les formes d'exclusion » portée par Martine Aubry. Retient le terme de « veille sociale » pour le dispositif chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté.
- 17 Novembre Le GIP Samusocial de Paris est reconduit pour 10 ans (décision approuvée par arrêté préfectoral du 22 mars 1999).

1999

- Février Création du Comité Interministériel de lutte contre les exclusions (CILE), présidé par le Premier ministre et « chargé de définir et de coordonner la politique du Gouvernement dans le domaine de la prévention des exclusions et de la lutte contre celles-ci et d'en suivre l'application ».
- Mai Avenant qui confie la mission de veille sociale (qui recouvre le 115) au Samusocial de Paris.

2000

- 12 Avril Convention entre le Samusocial de Paris et l'hôpital Esquirol (Saint-Maurice, 94, Xavier Emmanuelli y est patricien hospitalier depuis 1998) dans le cadre de la mise ne place d'un réseau souffrances et précarité dirigé par Xavier Emmanuelli.

<hr/>	
<u>2001</u>	
	Enquête nationale de l'Insee « auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement et les distributions de repas chauds ».
<hr/>	
<u>2002</u>	
7 Mai	Dominique Versini est nommée secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, chargée de la Lutte contre la précarité et l'exclusion (jusqu'en mars 2004).
<hr/>	
<u>2003</u>	
18 Mars	Création du Service Gestion de crise de la Ville de Paris Loi sur la sécurité intérieure, créant le délit de la demande de fonds sous contrainte (dit de « mendicité agressive »).
19 Novembre	Dominique Versini présente le PUH en Conseil des ministres.
<hr/>	
<u>2004</u>	
31 Mars	Nelly Olin est nommée ministre déléguée à la Lutte contre la précarité et l'Exclusion auprès du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale (devenue ministre déléguée à l'Intégration, à l'Égalité des chances et à la Lutte contre l'exclusion auprès du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale le 28 octobre 2004).
30 Juin	Plan national de cohésion sociale pour « résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence ».
14 Décembre	50 ^{ème} anniversaire de la BAPSA
<hr/>	
<u>2005</u>	
18 Janvier	Loi de programmation pour la cohésion sociale, qui réaffirme l'augmentation quantitative de l'offre d'hébergement.
Mars	Référentiel national « Accueil, Hébergement, Insertion » impulsé par la ministre Nelly Olin : « démarche de labellisation » des divers et nombreux dispositifs ; amélioration de la qualité et harmonisation des pratiques ; « sans caractère normatif, il n'entend pas gommer la diversité des pratiques et des actions de terrain ».
14-15 Avril	Incendie de l'hôtel Paris – Opéra qui accueillait 79 personnes logées par le SSP ou les services sociaux de la mairie de Paris: 20 personnes décèdent (dont 10 enfants).
2 Juin	Nelly Olin est nommée ministre de l'Écologie et du Développement durable, Catherine Vautrin prend sa place à la lutte contre l'exclusion.
Juin	La capacité de mobilisation du niveau 2 du PUH passe de 1345 places à 1937 places (80% sont régulées par le Samusocial de Paris selon la DASS de Paris et 70% sont à sa disposition selon le Samusocial).
Décembre	1 ^{ères} tentes de Médecins du Monde (400 seront distribuées en 1 an).
<hr/>	
<u>2006</u>	
10 Avril	Annnonce du plan triennal d'action : « virage qualitatif » de la politique de prise en charge en urgence des sans-abri avec la pérennisation progressive des places de niveau 1 du PUH en dehors de la période hivernale.
12 Mai	Comité Interministériel de lutte contre les exclusions : confirme la mise en œuvre du « Plan triennal pour l'hébergement d'urgence » et intègre les douze recommandations de l'audit réalisé en 2006 par l'IGA et l'IGAS sur l'hébergement d'urgence. Il prévoit la mobilisation de 50 M d'euros sur trois ans, dont 16 M en 2007, et 11,8 M pour l'hébergement d'urgence.
Été	Les tentes de Médecins du Monde sont fortement médiatisées, et entraînent des réunions exceptionnelles à la DASS de Paris.

9 Août	Agnès de Fleurieu, présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, remet au gouvernement son « Rapport sur l'hébergement des personnes sans abri à Paris et en Ile-de-France ».
Octobre	Création des Enfants de Don Quichotte
16 Octobre	Réouverture saisonnière du centre Mie de Pain du 13 ^{ème} .
2 Novembre	Communication de Catherine Vautrin en Conseil des Ministres et conférence de presse de Catherine Vautrin pour présenter le plan hiver 2006-2007.
23 Novembre	Lettre de C. Vautrin au 1 ^{er} Ministre et au Ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat. Objet : audit sur l'hébergement d'urgence.
24 Novembre	Rapport de la Cour des Comptes
2 Décembre	Echec de l'installation d'un campement Place de la Concorde par les Enfants de Don Quichotte.
16 Décembre	Début du campement des Don Quichotte sur le Canal Saint-Martin, Paris.
18 Décembre	Nicolas Sarkozy, s'engage à ce que « d'ici à deux ans, plus personne ne soit obligé de dormir sur un trottoir ».
19 Décembre	Catherine Vautrin, avait qualifié de <i>«poudre aux yeux»</i> l'action de l'association et <i>«condamné ces initiatives, qui pourraient paraître généreuses mais qui sont [...] un leurre pour la résolution du problème de l'exclusion»</i> .
20 Décembre	Déclenchement du niveau 2 du PUH à Paris.
25 Décembre	Les Enfants de Don Quichotte présente publiquement la Charte du Canal.
26 Décembre	Catherine Vautrin reçoit les EDQ qui lui remettent la Charte.
27 Décembre	Catherine Vautrin annonce un plan de 70 millions d'euros pour les SDF avec extension des horaires d'ouverture et le quadruplement des places dites de stabilisation.
30 Décembre	François Bayrou (UDF) signe la Charte des Enfants de Don Quichotte et rejoint ainsi François Hollande (PS), Marie-George Buffet (PCF), Olivier Besancenot (LCR) ou encore Christine Boutin (UMP) qui l'ont déjà signée. Puis Ségolène Royal
31 Décembre	Dans ses vœux, Jacques Chirac demande au gouvernement de faire du droit au logement « une réalité ».
<hr/> 2007	
1 ^{er} Janvier	Occupation d'un immeuble à Paris par le DAL
2 Janvier	Installation des tentes Place Bellecour à Lyon. D'autres campements fleurissent en province
3 Janvier	Rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées remis au Premier ministre Dominique de Villepin, qui annonce ensuite un projet de loi rendant opposable le droit au logement. Les Enfants de Don Quichotte refusent de lever le campement, car ces mesures sont jugées insuffisantes.
8 Janvier	Le « Plan d'action renforcé pour les personnes sans-abri » (PARSA) est présenté par les ministres J.-L. Borloo et C. Vautrin : 111 millions d'euros, 27 000 places d'hébergement « pérennes » vont être créées. Les enfants de Don Quichotte saluent un « changement radical de politique ». Ils annoncent la levée des campements au fur et à mesure que des solutions « durables et adaptées » soient proposées. 260-280 personnes sans logement campent sur le Canal Saint-Martin. 657 tentes recensées en France selon <i>Le Figaro</i> du 12 janvier 2007. Augustin Legrand, leader charismatique des Enfants de Don Quichotte s'envole pour l'Afrique du Sud, pour participer, en tant que comédien au tournage d'un film.

12 Janvier	Début des entretiens entre un travailleur social et un sans-abri Enfant de Don Quichotte
17 Janvier	J.-L. Borloo présente en Conseil des Ministres un texte instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
18 Janvier	Première réunion du comité de suivi chargé de reloger les personnes vivant sous les tentes.
22 Janvier	Décès de l'Abbé Pierre.
27 janvier	L'APASO (Croix-Rouge) est l'une des premières structures à ouvrir 24h/24, suite aux pressions des Enfants de Don Quichotte.
1 ^{er} Février	Rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le logement.
19 Février	Augustin Legrand demande la démission de Catherine Vautrin
22 Février	Le Parlement adopte le projet de loi instituant le « droit opposable au logement ».
Mars	Le Collectif « Alerte », relayé par <i>La Croix</i> , interpelle les candidats à l'élection présidentielle sur la lutte contre l'exclusion.
5 Mars	Loi n°2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale est publiée.
6 Mars	Cour d'appel d'Aix-en Provence ordonne de partir aux Enfants de Don Quichotte ayant organisé un campement.
16-19 Mars	Apogée des tensions sur les campements des Enfants de Don Quichotte, avec deux morts d'overdose sur le Canal Saint-Martin, et un décès sur le campement de Strasbourg.
21 Mars	Le maire (PS) de Paris, Bertrand Delanoë, a demandé hier au gouvernement « d'accélérer les solutions pour les personnes des campements [des] Enfants de Don Quichotte partout en France », jugeant que « la situation sur le canal Saint-Martin est devenue intenable ».
26 Mars	Lettre du Directeur Général de l'Action Sociale Jean-Jacques Tregoaat adressée aux DDASS et DRASS : « le principe de continuité se substitue aux dispositions précédentes ».
6 Avril	Levée du campement du Canal Saint Martin.
10 Avril	Certains sans-abri refusent de quitter le Canal Saint-Martin (une quarantaine de tentes selon le <i>Figaro</i>) ; ils se sont baptisés les Oubliés de Don Quichotte.
29-30 Novembre	Conférence de consensus « Sortir de la rue les sans abri », regroupant associations et gouvernement, organisée par la FNARS.

Annexe 3 / Analyse budgétaire

Le suivi rétrospectif des crédits en matière d'hébergement d'urgence est difficile pour deux raisons. D'une part, la nomenclature budgétaire d'exécution ne permettait pas d'isoler les postes de dépenses liées à l'hébergement d'urgence de droit commun avant 2002. D'autre part, les crédits correspondant au dispositif d'urgence se répartissent sur plusieurs lignes budgétaires, qui ont évolué depuis 1984.

Jusqu'en 1999, diverses lignes budgétaires du ministère des affaires sociales touchent directement la prise en charge des SDF : le programme 46.23.20 « Hébergement et réadaptation sociale », les programmes 46.23.80 et 46.23.90 « Aide sociale pour les SDF », et surtout le 47.21 « Programmes d'action sociale de l'Etat » dont le 47.21.70 est dédié aux campagnes pauvreté-précarité. L'analyse de cette dernière ligne budgétaire montre que les crédits sont de plus en plus concentrés sur la prise en charge spécifique des sans-abri (hébergement d'urgence, samusocial), et illustre le passage d'une dimension particulière de la lutte contre la pauvreté à un problème spécial d'« urgence sociale » selon Julien Damon. En 1994, apparaît le 47.21.70.10 « réponses à l'urgence sociale », qui concerne très directement le financement des opérations novatrices type samusocial.

1994 - 1999 : Ligne budgétaire « Réponses à l'urgence sociale » (47.21.70.10)

	Loi de finance initiale (LFI)	Exécution budgétaire		
		Total	47.21.70.11 (Subvention)	47.21.70.12 (Secours d'urgence)
1994	100 MF	219 MF	199 MF	20 MF
1995	100 MF	182 MF	169 MF	13 MF
1996	167 MF	323 MF	310 MF	13 MF
1997	312 MF	341 MF	328 MF	13 MF
1998	345 MF	1 383 MF	448 MF	935 MF (FUS)
1999	434 MF	516 MF	497 MF	19 MF

Source : repris de Damon (2001).

En 2000, les dispositifs d'urgence sont transférés dans le programme 46.81 « Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration ».

A partir de 2005, la gestion des crédits d'hébergement d'urgence est répartie dans deux chapitres budgétaires distincts : un chapitre pour le dispositif de droit commun, le 39.03 « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » (action 02 « actions en faveur des plus vulnérables), correspondant au niveau déconcentré au Budget Opérationnel de Programme (BOP) 177 ; un chapitre pour le dispositif national d'accueil, le 46-81 « Accueil des étrangers et intégration » (action 02 « prise en charge sociale des demandeurs d'asile »), correspondant au BOP 104.

2003 - 2005 : Evolution des crédits d'hébergement d'urgence

	Loi de finance initiale (LFI)	Exécution budgétaire
2003	138.23 ME*	276.12 ME
2004	140.79 ME*	309.84 ME
2005	160.19 ME*	358.76 ME

Source : adapté du rapport IGA-IGAS (2006).

*Montant total DPM hébergement d'urgence + Montant total DGAS hébergement d'urgence.

Sources

Observations :

Maraude avec le Samusocial de Paris, nuit du 22-23 février 2007.

Maraude avec le Samusocial de Paris, nuit du 25-26 février 2007.

Entretiens :

Entretiens avec des dirigeants du « 115 » de Paris, 22 décembre 2006 et 19 février 2007.

Entretiens avec le personnel du Pôle Protection des Populations chargé du PUH, Secrétaire Générale de la Zone de défense de Paris, Préfecture de Police de Paris, 23 janvier 2007.

Entretien avec un responsable du service Gestion de crise de la Direction de la Prévention et de la Protection de la Ville de Paris, 28 février 2007.

Entretien avec un dirigeant de la Croix-Rouge Française, 8 mars 2007.

Entretien avec un médecin du Samusocial de Paris et du SAMU, 13 mars 2007.

Entretien avec un membre de la Direction de la Police Urbaine de Proximité de la Préfecture de Police de Paris, 15 mars 2007.

Entretien avec un dirigeant des Enfants de Don Quichotte, 22 mars 2007.

Entretien avec le chef de la Brigade d'Assistance aux Personnes sans Abri de la Préfecture de Police de Paris, 27 mars 2007.

Entretien avec un dirigeant de l'association Emmaüs, 27 mars 2007.

Entretiens avec la Préfète, Secrétaire Générale de la Zone de défense de Paris, Préfecture de Police de Paris, 3 avril 2007 et 29 juin 2007.

Entretien avec le fondateur et directeur du Recueil Social de la RATP, 12 avril 2007.

Entretien avec un membre du cabinet de l'adjoint au maire de la Ville de Paris, chargé de la lutte contre l'exclusion (socialiste), 12 avril 2007.

Entretien avec un conseiller technique de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, 13 avril 2007.

Entretien avec le chef du Bureau des dispositifs d'Hébergement d'Urgence et d'Insertion de la Sous Direction de la Solidarité et de la lutte contre l'Exclusion du Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris, 21 février, 5 juin 2007.

Entretien avec un membre du cabinet de l'adjoint au maire de la Ville de Paris (Verts), 25 juin 2007.

Entretien avec un conseiller technique de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité de 2002 à 2006, 24 avril 2007.

Entretien avec le coordinateur de la Mission SDF de Médecins du Monde, 7 mai 2007.

Entretien avec un membre de la Direction Générale de l'Action Sociale, 11 mai 2007.

Entretien avec un chargé de mission « urgence sociale » à la FNARS, 15 mai 2007.

Entretien avec un membre de la Direction régionale des Affaires Sanitaires et Sociales, 15 mai 2007.

Entretien avec un membre de l'association des Resto du Cœur travaillant à la Péniche du Cœur de, 18 mai 2007.

Entretien avec un dirigeant de l'association Cœur des Haltes, 22 mai 2007.

Entretien avec le directeur de cabinet de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, 23 mai 2007.

Entretien avec trois personnes de la Direction interrégionale Ile de France, Centre, 31 mai 2007.

Entretiens avec trois personnes du Centre d'Action Sociale Protestant, 6 juin 2007.

Entretien avec un Sénateur, 13 juin 2007.

Entretien téléphonique avec un ancien membre du Pôle Protection des Population chargé du PUH, Secrétaire Générale de la Zone de défense de Paris, Préfecture de Police de Paris, 27 juin 2007.

Entretien avec deux dirigeants du Samusocial de Paris, 27 juin 2007.

Entretien avec un membre de la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales de Paris, 4 juillet 2007.

Entretien avec un militant des Enfants de Don Quichotte, travailleur social à Secours Catholique, 4 juillet 2007.

Entretien avec un membre du cabinet de Dominique Versini, 5 juillet 2007.

Entretien avec un membre des Enfants de Don Quichotte, 17 juillet.

Rapports officiels :

D'Aubert F. (2004), Rapport d'enquête n°1455 sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 25 février 2004.

Chambre régionale des Comptes d'Ile-de-France (2006), « Rapport d'observations définitives GIP Samu Social de Paris (Exercices 2000 à 2004), septembre 2006.

Cour des Comptes (2007), « Rapport public thématique sur les personnes sans domicile », mars 2007.

Cour des Comptes (2007), « Les personnes sans domicile. Dossier de Presse », 8 mars 2007.

ENA (2005), « Séminaire relatif au logement. Groupe n°5 : l'hébergement d'urgence », juillet 2005.

De Fleurieu A., Chambeaud L. (2006), « Rapport de la mission effectuée à la demande de Madame Catherine Vautrin, Ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité », Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale - IGAS, 9 août 2006.

Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (2004), 10ème rapport « L'hébergement d'urgence, un devoir d'assistance à personne en danger », décembre 2004.

Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (2006), « Rapport au Premier Ministre sur l'expérimentation locale du droit au logement opposable », octobre 2006.

Journal Officiel de la République Française, Loi n°2007-290 du 5 mars instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, « Le rapport 2005-2006 ».

Sanson G., d'Autume C. Fourcade M. (2006), « Mission d'audit de modernisation. Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence », avril 2006, IGA-IGAS.

Seillier B. (2007), Rapport du Sénat n°181 « Droit opposable au logement et diverses mesures en faveur de la cohésion sociale », Commission des Affaires Sociales, 25 janvier 2007.

Enquêtes :

FNARS Ile de France/Mîpes/Drassif (2004), Enquête « Une nuit donnée ».

INSEE (2001), Enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement et les distributions de repas chauds »

Sondage BVA-Emmaüs France 7/12/2006 .

Rapports publics produits par les associations et presse associative ou institutionnelle :

FNARS, *Le livre des Etats généraux. L'exclusion n'est pas une fatalité !*, novembre 2006.

FNARS, *Les Infos du 115* : de 2005 à 2007.

FNARS, *La Gazette* : de 2003 à 2007.

Liaisons. Revue de la Préfecture de Police, 81, janvier-février-mars 2004, pp. 19-21.

Paugam S., Cléménçon M. (2002), « détresse et ruptures sociales. Résultats de l'enquête OSC-Fnars « personnes en détresse », *Recueils et Documents*, 17, avril 2002, FNARS.

Documents de travail :

Département de Paris, « Bleu budgétaire » : « Communication sur l'effort de la collectivité parisienne en matière d'insertion et de lutte contre l'exclusion », Bilan 2001-2006, Perspective 2007, Février 2007.

Préfecture de Paris, DASS de Paris, fax des dispositions de mises en œuvre du niveau lors d'un déclenchement.

Préfecture de police, Secrétariat Général de la Zone de défense de Paris, Bulletins quotidiens de veille sanitaire et sociale : de décembre 2004 à mars 2007.

Préfecture de police, Secrétariat Général de la Zone de défense de Paris, fax de déclenchement du niveau 2.

Rapports du « 115 » de Paris, établis quotidiennement par la Coordination et la Supervision du « 115 », novembre 2003 – mars 2006.

Samusocial de Paris, Bulletins quotidiens émis pendant le PUH.

Documents officiels :

Circulaires ministérielles relative au dispositif hivernal : de 1993 à 2007.

DGAS, « Référentiel national des prestations du dispositif accueil, hébergement, insertion ».

Département de Paris, Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé, Communication sur l'Effort de la collectivité parisienne en matière d'insertion et de lutte contre l'exclusion. Bilan 2001-2006. Perspectives 2007 (bleu budgétaire), février 2007.

Ministère de l'emploi, du travail et de la Cohésion sociale, Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, Bilan du Plan hiver 2004-2005, mercredi 20 avril 2005.

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, Ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité, *Dossier de Presse : Renforcement du dispositif national d'accueil, d'hébergement et d'insertion pour l'hiver 2006-2007*, 2 novembre 2006.

Préfecture des Hauts-de-Seine, Plan d'urgence hivernale dans les Hauts-de-Seine 2004/2005, Novembre 2004.

Préfecture des Hauts-de-Seine, Plan d'urgence hivernale dans les Hauts-de-Seine 2006/2007, Octobre 2006.

Préfecture d'Ile de France, DRASSIF, Bilan du Plan hivernal 2004-2005, août 2005.

Préfecture d'Ile de France, DRASSIF, Plan hiver 2006-2007.

Préfecture de Paris, DASS de Paris, Protocole hivernal 2003-2004, 13 novembre 2003.

Préfecture de Paris, DASS de Paris, Protocole hivernal 2006-2007, 31 octobre 2006.

Préfecture de Paris, Préfecture de police de Paris, Plan d'Urgence hivernale Paris, 2006-2007

Préfecture de Paris, Préfecture de police de Paris, Plan d'Urgence hivernale Paris, 2005-2006, 9 novembre 2005.

Préfecture de Paris, Préfecture de police de Paris, Plan d'Urgence hivernale Paris, 2004-2005, 12 janvier 2005.

Préfecture de Police de Paris, secrétariat Général de la Zone de Défense de Paris Etat-Major de Zone, Bilan du Plan urgence hivernal en Ile-de-France 2004/2005.

Préfecture de Police de Paris, secrétariat Général de la Zone de Défense de Paris Etat-Major de Zone, Retour d'expérience Plan d'urgence hivernale 2005-2006 Ile-de-France

Secrétariat d'Etat à la lutte contre la Précarité et l'Exclusion, Convention « Urgence climatique » signée le 29 octobre 2003 entre Madame Versini et Météo France (en présence de Gilles de Robien).

Dossier de presse :

Europresse : octobre 2006- juillet 2007, à partir des mots Enfants de Don Quichotte.

Europresse : 2003-2007, à partir des mots « SDF », « plan hiver », « plan hivernal », « grand froid », « niveau 2 »

Bibliographie

- ARENDET Hannah (1983), *Condition de l'homme moderne*, coll. « Agora », 24, Calmann-Lévy, Paris.
- ARNAUD Lionel, GUIONNET Christine (dir.) (2005), *Les frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation*, PUH, Rennes.
- AUCOIN Peter (1990), « Administrative Reform in Public Management : paradigms, principes, paradoxes and pendulums », *Governance*, 3 (2), pp. 115-137.
- BENFORD Robert, SNOW David (2000), « Framing Processes and Social Movement : an Overview and Assesment », *Annual Review of Sociology*, 26, pp. 611-639.
- BERGERON Henri (1999), *L'Etat et la toxicomanie : histoire d'une singularité française*, Paris, PUF, p. 336
- BLAU Joel (1992), *The Visible Poor. Homelessness in the United States*, New York, Oxford University Press.
- BOBBITT Philip, CALABRESI Guido (1978), *Tragic Choices*, New York, Norton.
- BONGRAND Philippe, LABORIER Pascale (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, pp. 73-111
- BOUMAZA Magali, HAMMAN Philippe (2007), *Sociologie des mouvements de précaires. Espaces mobilisés et répertoires d'action*, Paris, L'Harmattan.
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.) (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- BROUSSE Cécile (2005), « Définir et compter les sans-abri en Europe. Enjeux et controverses », *Genèses*, 58, mars 2005, pp. 48-71.
- BRUNETEAUX Patrick (2007), « Les politiques de l'urgence à l'épreuve d'une ethnobiographie d'un SDF », *Revue française de science politique*, 57 (1), pp. 47-67.
- BRUNETEAUX Patrick (2006), « L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance », *Sociétés contemporaines*, 63, pp. 105-125.
- BULLER Jim, FLINDERS Matthew (2005), "Depoliticisation, Democracy and Arena-Shifting", SCANCOR/SOG Conference, "Autonomization of the state: From integrated administrative models to single purpose organizations", Stanford University, 1-2 April 2005.
- CASTEL Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- CASTEL Robert (2003) *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, La République des idées, Seuil.

CEFAI Daniel (1996), « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, 75.

CEFAI Daniel, TROM Danny (2001), *Les formes de l'action collective. Mobilisation dans des arènes publiques*, Paris, Editions de l'EHESS.

CHAMPAGNE Patrick (1984), « La Manifestation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53, pp. 18-41.

COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence, ROBERT Cécile (dir.) (2000), *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ.

CRESS Daniel M., SNOW David A. (1996), « Mobilization at the Margins. Resources, Benefactors, and the Viability of Homeless Social Movement Organization », *American sociological Review*, 61 (4), pp. 1089-1109.

CRESS Daniel M., SNOW David A (2000), «The Outcomes of Homeless Mobilization. The Influence of Organizations, Disruption, Political Mediation, and Framing», *American sociological Review*, 105 (4), pp. 1063-1104.

DALGALLARRONDO Sébastien, URFALINO Philippe (2000), « Choix tragique, controverse et décision publique. Le cas du tirage au sort des malades du sida », *Revue française de sociologie*, 41 (1).

DAMON Julien (1998), *Vagabondage et mendicité*, Paris, Flammarion.

DAMON Julien (2001), «L'« urgence sociale » au prisme de sa ligne budgétaire. Autour du « 47.21 »», *Revue Française des Affaires Sociales*, 1, pp. 13-35.

DAMON Julien (2002a), *La question SDF. Critique d'une action publique*, Paris, PUF, Le lien social.

DAMON Julien (2002b), « Les mobilisations et protestations collectives en faveur des SDF : quelques jalons dans l'histoire récente », *Revue Française des Affaires Sociales*, 2, pp. 9-22.

DAMON Julien (2002c), « Des raisons individuelles de la mobilisation collective de SDF », *Revue Française des Affaires Sociales*, 2, pp. 65-80.

DE LA ROCHERE (2003), « Les sans domicile ne sont pas coupés de l'emploi », *Insee Première*, 925.

DELLA PORTA Donatella, DIANI Mario (2006), *Social Movements. An introduction*, Blackwell Publishing.

DOLOWITZ David (1998), *Learning from America : Policy transfer and the Development of the British Welfare State*, Sussex, Sussex Academic Press.

DOLOWITZ David, MARSH David (1996) « Who learns what from whom ? A review of the policy transfer literature », *Political Studies*, 44, pp. 343-357.

DOLOWITZ David, MARSH David (2000), « Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making », *Governance*, 13 (1).

DOLOWITZ David (2000), *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA?*, Buckingham, Open University Press.

DURAN Patrice (1993), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit? », *Politiques et management public*, 11 (4), décembre 1993.

DURAN Patrice, THOENING Jean-Claude, (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4).

Economie et statistique, 391-392, Numéro spécial « sans-domicile », présentation des résultats de l'enquête SD2001, INSEE, 2006.

EDELMAN Murray (1991), *Pièces et règles du jeu politique*, Seuil, Paris.

EMMANUELLI Xavier, FREMONTIER Clémentine (2003), *La fracture sociale*, Paris, PUF, Que sais-je ?.

EMMANUELLI Xavier (2003), *Out. L'exclusion peut-elle être vaincue ?*, Paris, Robert Laffont.

EMMANUELLI Xavier (1998), *L'homme n'est pas à la mesure de l'homme*, Paris, Presses de la Renaissance.

EMMANUELLI Xavier (1994), *Dernier avis avant la fin du monde*, Paris, Albin Michel.

ELSTER Jon, HERPIN Nicolas (1992), *Ethique des choix médicaux*, Arles, Actes Sud.

FASSIN Didier (2001), « Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence », *Revue française de sociologie*, 42 (3), pp. 437-475.

FAVRE Pierre (dir.) (1992), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan.

FLAMAND Jean-Paul (1989), *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social*, Paris, La Découverte.

GAMSON William A. (1975), *The Strategy of Social Protest*, Homewood, The Dorsey Press.

GARDELLA Edouard (2004), « Espaces publics et mendicité. Caractérisation d'un nouveau traitement répressif des personnes sans logis », mémoire de maîtrise, ENS Cachan-Paris X Nanterre, sous la direction de D. Cefaï et de J. Commaille.

GARDELLA Edouard, LE MENER Erwan (2005), « Les SDF victimes du "nettoyage" des espaces publics? », in N. Hossard et M. Jarvin (dir.), *"C'est ma ville!" De l'appropriation et du détournement de l'espace public*", Paris, L'Harmattan, coll. Dossiers sciences humaines et sociales, pp. 71-81.

GAUDIN Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Science Po.

- GENARD Jean-Louis (2001), « La juridicisation de la société et ses effets sur le droit », *Regards sur l'actualité*, 271, pp. 37-52.
- GENARD Jean-Louis (1999), *La grammaire de la responsabilité*, Humanités, Cerf, Paris.
- GEREMEK Bronislaw (1987), *La potence et la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen-Age à nos jours*, Paris, Gallimard [1978].
- GEREMEK Bronislaw (1976), *Les marginaux parisiens aux XIVèmes et XVème siècle*, Paris, Champs Flammarion.
- GILBERT Claude (dir.) (1990), *La catastrophe, l'élu et le préfet*, Grenoble, PUG.
- GILBERT Claude (1995), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », in Jean-Jacques Gleizal, *Le retour des préfets*, CERDAP, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 129-148.
- GIUGNI Marco G. (1995), « Outcomes of social movements » in KRIESI H. et al., *New Social Movements in Western Europe*, Londres, UCL, pp. 207-237.
- GIUGNI Marco G. (1998), « Was it Worth the Effort ? The Outcomes and Consequences of Social Movements », *Annual Review of Sociology*, 98, pp. 371-393.
- GIUGNI Marco G. (2004), *Social protest and policy change*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- GLEIZAL Jean-Jacques (dir.) (1995), *Le retour des préfets*, CERDAP, Presses Universitaires de Grenoble.
- GRIGNON Claude, PASSERON Jean-Claude (1989), *Le savant et le populaire. Misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*, Paris, Gallimard.
- GUESLIN André (2004), *Les gens de rien*, Paris, Fayard.
- GUSFIELD Joseph R. (1981), *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press.
- HENRY Patrick, BORDE Marie-Pierre (1997), *La vie pour rien*, Paris, Robert Laffont, 1997.
- HOPPER Kim (1998), « Du droit à l'hébergement au droit au logement. Quinze ans de mobilisation en faveur des sans domicile aux Etats-Unis (1980-1995) », *Sociétés contemporaines*, 30, 1998, pp. 67-93.
- HOOD Christopher (1986), *The tools of government*, Chatham N.J., Chatham House.
- HOOD Christopher (2007), « Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflection on the Tools of Government after Two Decades », *Governance*, 20 (1), Janvier 2007, pp. 127-144.
- IYENGAR Shanto (1990), « Framing Responsibility for Political Issues: The Case of Poverty », *Political Behavior*, 12 (1), pp. 19-40.

JEGOUZO Yves (2007), « Un droit au logement "opposable" », *Actualité Juridique. Droit Administratif*.

JOAS Hans (1999), *La créativité de l'agir*, Paris, Cerf.

JONES Charles (1977), *An Introduction to the study of Public Policy*, North Scituate, Duxbury Press.

JOSEPH Isaac (2003), « Le ressort politique de l'assistance, le moralisme et l'expérience de l'induction morale (A propos de Simmel et de l'ethnographie des SDF) », in *Les SDF : Représentations, trajectoires et politiques publiques, Articles de recherche*, 148, décembre 2003, pp. 321- 344.

LASCOUMES Pierre (1995), *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.) (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (2007), « Introduction : Understanding Public Policy through Its Instruments – From the nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Governance*, 20 (1), Janvier 2007, pp. 1-21.

LAZARFELD Paul, JAHODA Marie, ZEISEL Hans (1991), *Les chômeurs de Marienthal*, Paris, Editions de Minuit [1932].

LIPIANSKY Sandrine (1993), « Un nouveau terrain pour l'action collective : le logement social. Les campements sur la place publique », DEA de sociologie de l'IEP de Paris, CSO.

LINDERT Peter H. (2004), *Growing public : social spending and economic growth since the eighteenth century*, Cambridge, Cambridge University Press.

LIPSKY Michael, SMITH Steven Rathgeb, « When social Problems Are Treated as Emergencies », *Social Service Review*, 63 (1), 1989, pp. 5-25.

LONCLE-MORICEAU Patricia (2005), « Partenariat local et exclusion sociale en France : expériences et ambiguïtés », *Pôle Sud*, 12, mai 2005, pp. 63-78.

MATHIEU Lilian (2004), « Chapitre 8 : Les mouvements sociaux sont-ils efficaces ? », *Comment Lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, Les Editions Textuels, pp. 171-188.

MARPSAT Maryse, FIRDION Jean-Marie (dir.) (2000), *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, Paris, PUF-INED.

MARPSAT Maryse, QUAGLIA Martine, RAZAFINDRATSIMA Nicolas (2002), *Étude des marges de l'enquête INSEE 2001: le cas des personnes sans domicile n'utilisant pas les services d'hébergement et de restauration*, rapport pour l'Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale, septembre 2002.

MAYNTZ Renate (1993), « Governing failures and the problem of governability : some comments on a theoretical paradigm », in KOOIMAN Jan (dir.), *Modern Governance*, Londres, Sage publications.

MILLET, Marc (2005), « Cadres de perception et luttes d'imputation dans la gestion de crise : l'exemple de « la canicule » d'août 2003 », *Revue Française de Science politique*, 55 (4), août 2005, pp. 573-605.

MONTES Jérôme (2002), « Le retour du "gouvernement des juges" : analyse comparée de la juridicisation de la vie politique dans la France et l'Espagne contemporaines », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2, pp. 293-302.

MOUGEL Sylvain (2007), « Rapport sur les déterminants et les effets des déclenchements de niveau 2 du plan d'urgence hivernal à Paris », Observatoire du Samusocial de Paris, (à paraître).

NATHANSON Constance A. (1999), « Social movements as Catalysts for Policy Change: The Case of Smoking and Guns », *Journal Of Health Politics, Policy and Law*, 24 (3), pp. 421-488.

ORWELL Georges (2001), *Dans la déche à Paris et à Londres*, Paris, 10/18, Domaine étranger [1931].

PALIER Bruno, « Chapitre 6: Lutter contre l'exclusion », *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF Quadrige, 2002, pp. 303-342.

PADIOLEAU Jean-Gustave (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF.

PAUGAM Serge (1993), *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF.

PECHU Cécile (1996), « Quand les exclus passent à l'action. La mobilisation des mal-logés », *Politix*, 34, pp. 114-133.

PECHU Cécile (2004), « Du Comité des Mal logés à Droit au logement, sociologie d'une mobilisation : les transformations contemporaines de l'action collective », Thèse de sciences politiques de l'IEP de Paris.

PHILIPPE Sandra (2004), « La mise en œuvre de l'action publique : un moment problématique. L'exemple de la politique de santé mentale », *Revue française de science politique*, 54 (2), avril 2004, pp. 315-334.

PIERSON Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

PIVEN Fox F., CLOWARD Richard A. (1977) *Poor People's Movement : Why They Succeeded, How They Fail*, New York, Vintage.

PORTIER Nicolas (1993), « Une étude de la décision : les pouvoirs publics face aux campements de mal-logés (1990-1992) », DEA de sociologie de l'IEP de Paris, CSO.

Revue française des affaires sociales « L'urgence sociale : du Fonds d'urgence sociale aux Commissions de l'action sociale d'urgence » (1), janvier-mars 2001.

RULLAC Stéphane (2005), *Et si les SDF n'étaient pas des exclus ? : Essai ethnologique pour une définition positive*, Paris, L'Harmattan.

- SASSIER Monique (1997), « Action sociale et action humanitaire : les avatars d'une liaison dangereuse » in DE RIDDER Guido, *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale*, Paris, L'Harmattan, pp. 181-199.
- SAWICKI Frédéric (2000), « Les politistes et le microscope », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, pp.143- 164.
- SCHVARTZ Agathe (2007), « Le Plan d'Urgence Hivernale. La prise en charge des sans-abri entre technicisation de l'action publique et mobilisation collective », mémoire de M2, Sciences Po Paris.
- SCHWEYER François-Xavier (1996), « Vers un Etat partenaire ? », in PAUGAM Serge (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*. Paris, La découverte, pp. 487-496.
- SIMEANT Johanna (1995), « La cause des sans papiers : mobilisations et répertoires d'action des étrangers en situation irrégulière en France et de leurs soutiens, 1970-1992 », Thèse de sciences politiques de l'IEP de Paris.
- SIMMEL Georg. (1998), *Les pauvres*, PUF Quadrige [1^{ère} édition allemande 1908].
- SOULET Marc-Henry (dir.) (1998), *Urgence, souffrance, misère. Lutte humanitaire ou politique sociale ?* Fribourg, Editions universitaires de Fribourg.
- SNOW David A., ROCHEFORD E. D., WORDEN S. K., BENFORD Robert D. (1986), « Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation », *American Sociological Review*, 51, pp. 464-481.
- STRAUSS Anselm L., GLASER Barney G. (1967), *The discovery of grounded theory : strategies for qualitative research*, London, Weidenfeld and Nicolson.
- VERSINI Dominique (2000), *La survie n'est pas la vie*, Calmann-Lévy.
- WEAVER R. Kent (1986) « The politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6, octobre-décembre 1986, pp. 371-398.
- WEAVER R. Kent (1988), *Automatic Government. The Politics of Indexation*, Whashington D.C., Brookings Institution Press.
- WEAVER R. Kent (1989), « Setting and Firing Policy Triggers », *Journal of Public Policy*, 9 (3), pp. 307-336.
- WEILER Joseph (1995), « Une révolution tranquille : La Cour de Justice Européenne et ses interlocuteurs », *Politix*, 32, pp. 119-138.
- WILLIAMS R.H., BENFORD Robert, D. (2000) « Two faces of collective action frames : a theoretical consideration », *Current Perspectives on Social Theory*, 20, pp. 127-151.

Résumé

Si la « politique du thermomètre » est une constante dans la prise en charge en urgence des sans-abri, le Plan d'Urgence Hivernale (PUH) innove en déclinant officiellement trois seuils de mobilisation fondés sur des indicateurs de températures, véritables « gâchettes » qui déclenchent l'action étatique à l'égard de cette population. Cette technicisation de la prise en charge des sans-abri s'est construite sur une dimension humanitaire du problème public et sur un transfert d'instrument d'action publique. Mais, la puissante interpellation politique des Enfants de Don Quichotte au cours de l'hiver 2006-2007 contredit finalement cette technicisation et la marginalisation du politique qu'elle supposait.

Premièrement, l'introduction, à la prise en charge des sans-abri, d'un mécanisme de pilotage automatique associé à des indicateurs climatiques correspond à l'importation des outils des plans de sécurité sanitaire et civile au domaine de l'action sociale. Ce transfert est rendu possible par la convergence de deux aspects : un souci de rationaliser la prise en charge des sans-abri, et une volonté de minimiser la décision politique dans ce domaine.

Deuxièmement, l'étude de la mise en œuvre du PUH souligne les limites du transfert : il n'a pas conduit à automatiser la prise en charge des sans-abri. Les indicateurs font l'objet d'une interprétation souple, et les « déclenchements – spectacle » du niveau 2 ont surtout une fonction symbolique, mise au service d'une stratégie de communication politique du gouvernement. Il en résulte deux conséquences pour le pilotage de l'action publique : la publicisation de l'instrument contrarie le fonctionnement automatique et produit des effets inattendus contraires à la logique de la technicisation. Le PUH est un moyen de réaffirmer le partenariat avec les associations « gestionnaires » de services pour les sans-abri, et la coordination de leurs actions. Néanmoins, la rhétorique de l'urgence aliène ainsi la force critique de ces associations, qui se déplace vers les associations extérieures à la gestion des sans-abri – comme l'association des Enfants de Don Quichotte.

Finalement, la mobilisation des Enfants de Don Quichotte remet fortement en cause la technicisation de la prise en charge des sans-abri : elle institutionnalise ce que les créateurs du PUH avaient tenté d'éviter, c'est-à-dire la problématisation de la question comme un problème appelant une solution d'ordre politique, et la juridicisation de la responsabilité étatique. Cette mobilisation collective fait évoluer la politique de prise en charge des sans-abri d'une conception humanitaire vers une conception en termes de justice sociale et de droit.