



Espace populations sociétés

Space populations societies

2021/2-3 | 2021

De la « ville revanchiste » à la « ville solidaire »

La ville solidaire, au service de la ville revanchiste ? Vers une « invisibilisation bienveillante » du sans-abrisme à Portland (Oregon)

The solidarity city as a support of the revanchist city? Towards a "compassionate invisibilization" of homelessness

Antonin Margier



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/eps/11457>

ISSN : 2104-3752

Éditeur

Université des Sciences et Technologies de Lille

Ce document vous est offert par Université Rennes 2



Référence électronique

Antonin Margier, « La ville solidaire, au service de la ville revanchiste ? Vers une « invisibilisation bienveillante » du sans-abrisme à Portland (Oregon) », *Espace populations sociétés* [En ligne], 2021/2-3 | 2021, mis en ligne le 19 octobre 2021, consulté le 22 octobre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/eps/11457>

Ce document a été généré automatiquement le 22 octobre 2021.



Espace Populations Sociétés est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La ville solidaire, au service de la ville revanchiste ? Vers une « invisibilisation bienveillante » du sans-abrisme à Portland (Oregon)

The solidarity city as a support of the revanchist city? Towards a "compassionate invisibilization" of homelessness

Antonin Margier

« En analysant le budget de la ville cette année, vous y trouverez des valeurs d'inclusion, de prospérité partagée et d'équité. Vous verrez que nous valorisons un nouveau modèle pour résoudre la crise humanitaire qui se déploie dans nos rues »¹
[Ted Wheeler, parti démocrate, maire de Portland, *Homelessness newsletter*, 2019]

Introduction

- 1 Aux États-Unis, plus de 550 000 personnes sont considérées comme sans-abri selon le dernier rapport annuel du ministère du logement et du développement urbain [HUD, 2020]. Marquées par les diminutions du budget fédéral dans le logement abordable, la désinstitutionnalisation de la santé mentale et l'essor de la gentrification dans de nombreux territoires, les villes nord-américaines ont fait face ces dernières années à une croissance préoccupante du sans-abrisme. Une multitude de modes de gestion se sont mis en place pour y faire face, se traduisant par la multiplication des plans fédéraux et locaux pour lutter contre le sans-abrisme², l'augmentation des budgets attribués aux refuges d'urgence³ et aux associations caritatives autant que par une augmentation continue de la criminalisation et des mesures anti-sans abris [National Law Center on homelessness & poverty, 2019]. Bien qu'elle souligne la diversité contextuelle des réponses apportées au phénomène, cette dualité ne doit pas être considérée comme paradoxale mais au contraire comme révélatrice d'un mode de gestion vers lequel semblent tendre aujourd'hui les pouvoirs publics. En s'appuyant sur

un ensemble de dispositifs situés à l'interface entre le soin et le punitif, ce mode de gestion du sans-abrisme illustre leur porosité ainsi que la façon dont peuvent aujourd'hui coexister, voire s'articuler, les modèles de la ville solidaire et de la ville revanchiste.

- 2 Dans un contexte de globalisation et d'intensification de la concurrence territoriale depuis les années 1990, une importance particulière a été accordée aux espaces publics pour valoriser l'image des villes et les rendre attractives, favorisant ainsi l'essor d'un entrepreneurialisme urbain [Harvey, 1989]. Dans cette perspective, la visibilité de certains groupes marginalisés apparaît comme un obstacle à l'image de réussite économique et d'harmonie sociale que les responsables politiques cherchent à diffuser [Parazelli, 2002]. Ces groupes (sans-abri, jeunes de rue, prostitué(e)s, toxicomanes), dont l'usage et l'occupation des espaces publics sont considérés comme un écart aux normes en vigueur, deviennent associés à une menace à l'ordre social et moral [Hubbard, 2004 ; Rogers and Coaffee, 2005] ainsi qu'aux ambitions de développement territorial. La littérature scientifique a largement montré comment s'est progressivement imposée depuis une vingtaine d'années une gestion punitive des espaces publics, ciblant spécifiquement les personnes les plus marginalisées et précarisées. Smith [1996] a développé le concept de « revanchisme » pour décrire cet ensemble de pratiques (criminalisation de la pauvreté, aménagement hostile, fermeture et privatisation des espaces publics) qui se sont progressivement inscrites dans la gouvernance urbaine et qui réduisent les possibilités pour les personnes sans-abri d'occuper les espaces publics et de mener les activités quotidiennes nécessaires à leur survie. Pour de nombreux auteurs, ces pratiques seraient symptomatiques de l'évolution du regard porté par la société sur les sans-abris, ceux-ci passant du statut de victime à sauver à celui de coupable à punir [Mitchell, 1997], ce qu'illustre notamment la progression constante de lois visant à criminaliser les sans-abris. Aux États-Unis, ces lois sont devenues très courantes et continuent de se multiplier⁴, témoignant du passage d'une gestion sociale à une gestion pénale de la pauvreté [Wacquant, 2004]. Dans la ville revanchiste [Smith, 1996] et dissuasive [Terrolle, 2004], les espaces publics seraient alors devenus hostiles aux plus démunis [Flusty, 2001] qui en sont progressivement évincés. En induisant une impossibilité légale pour les sans-abris d'occuper les espaces publics, l'ensemble de ces dispositifs marquerait ainsi leur « bannissement » [Herbert et Beckett, 2017] des espaces centraux.
- 3 Si cette interprétation revanchiste et punitive de la gestion du sans-abrisme dans les espaces publics s'est largement diffusée dans la littérature scientifique, certains chercheurs appellent aujourd'hui à nuancer cette vision, parfois mobilisée de façon unilatérale depuis quelques années. Sans nier l'apport de ce cadre d'analyse « punitif » et sa capacité à révéler les différents mécanismes d'exclusion à l'œuvre dans la fabrique de la ville contemporaine, il s'agit plutôt de l'enrichir pour mieux saisir la complexité des géographies du sans-abrisme. Comme le rappellent May et Cloke [2014 : 898], les politiques de gestion du sans-abrisme sont « rarement entièrement et intégralement punitives »⁵. Face à l'idée d'un amoindrissement de l'espace de survie des personnes sans-abris, DeVerteuil et al. [2009] estiment, pour leur part, que se développe tout un ensemble d'institutions et de dispositifs dans les « dans les interstices de la ville revanchiste » [Cloke et al, 2007 : 390], tout un ensemble d'institutions et de dispositifs à destination des plus vulnérables. En parallèle à l'essor des dispositifs punitifs, nous assisterions à une expansion des services d'aide pour les sans-abris (refuges,

distributions de repas, etc.) et à une diversification des acteurs impliqués dans leur gestion (associations, volontaires, État, etc.). Pour les tenants de cette approche, il convient donc de nuancer l'idée d'une ville revanchiste et de ne pas attribuer trop rapidement une intentionnalité punitive aux acteurs en charge de l'amélioration de la qualité de vie et à leurs actions. Selon Laurenson et Collins [2007], l'action sociale mise en œuvre par les pouvoirs publics en parallèle à des pratiques punitives peut en compenser les effets ou leur donner un sens différent. À travers leur recherche menée à Wellington en Nouvelle-Zélande, ils montrent qu'au-delà des politiques punitives mises en œuvre, la ville a « également adopté une approche positive pour réduire le sans-abrisme en facilitant l'accès à des logements appropriés et en fournissant un support social adéquat aux personnes vivant dans la rue »⁷ [Ibid : 660]. Plusieurs auteurs invitent ainsi à un déplacement du regard sur ces enjeux d'exclusion dans les espaces publics en portant également une attention particulière aux espaces de soin (*spaces of care*) [DeVerteuil, 2012 ; May & Cloke, 2014], qu'ils constituent des espaces sanctuaires (*sanctuaries*) protégeant du revanchisme [DeVerteuil, 2006 ; Bowpitt *et al.*, 2013] ou des espaces de peur et de contrôle social [Johnsen *et al.*, 2005]. Dans cette perspective, plusieurs de ces auteurs invitent à développer une géographie post-revanchiste du sans-abrisme [Murphy, 2009 ; DeVerteuil, 2019] qui, sans abandonner une perspective critique sur les formes d'exclusion dont sont l'objet les personnes sans-abri, puisse également intégrer à cette réflexion les reconfigurations du paysage socio-sanitaire.

- 4 Cependant, bien que plusieurs auteurs aient montré l'ambivalence de la gestion du sans-abrisme [Aranda, 2019] et la façon dont elle a oscillé au cours de l'histoire entre répression et compassion [Geremek, 1976], un *hiatus* continue à demeurer entre ces différents courants théoriques, entre ceux qui s'attachent à étudier les dispositifs punitifs à l'œuvre dans la fabrique contemporaine des espaces publics et ceux qui analysent le déploiement des espaces de soin. Or, à l'instar d'Herring [2019 : 302], il nous semble nécessaire d'analyser les relations qui existent entre le soin et le punitif pour comprendre comment se reconfigurent les modalités de gestion du sans-abrisme. Dans cette perspective, Soutrenon a montré dans le contexte français comment la régie autonome des transports parisiens (RATP) a développé son propre service d'aide sociale pour limiter la présence des sans-abris dans les espaces du métro : « *“proposer de l'aide” est le moyen préconisé pour “les faire sortir” du métro (moyen particulièrement indiqué depuis la dépénalisation du vagabondage et de la mendicité...) et “les faire sortir” du métro est présenté comme un moyen de “leur venir en aide”* » [2001 : 42]. En analysant les mécanismes de régulation des populations marginalisées dans plusieurs villes d'Angleterre, Johnsen et Fitzpatrick [2010 : 1705] ont pour leur part mis en lumière l'essor d'une logique de « soin coercitif » (*coercive care*) qui ne serait pas pleinement punitif mais « porté - du moins jusqu'à un certain degré - par la volonté de protéger et d'améliorer le bien-être des personnes sans-abris. Bien que cela soit éthiquement questionnable, l'usage de procédures coercitives est alors justifié 'au nom du bien' des personnes concernées »⁸. Pour sa part, Stuart [2016] a exposé comment, dans le *Skid Row* à Los Angeles, les officiers de police mobilisent leurs outils coercitifs (disciplinaires et juridiques) ainsi que leurs compétences d'intervention envers les sans-abris de manière à inscrire leur action dans une perspective de réinsertion sociale. Il souligne ainsi l'évolution de la gestion des personnes sans-abri et le passage d'un *rabble management* (caractérisé par une expulsion au nom de la qualité de vie dans les espaces publics) à un *recovery management* (caractérisé par une volonté de les inciter à intégrer un processus de réhabilitation) :

« Dotés de nouveaux outils juridiques et d'une marge discrétionnaire étendue, les officiers utilisent des ultimatums coercitifs – intégrer un programme de réhabilitation ou aller en prison, intégrer une démarche de recherche d'emploi ou être verbalisé – de manière à inculquer aux personnes sans-abris de nouvelles habitudes, de nouvelles attitudes et de nouvelles dispositions [...] Autrement dit, les mesures punitives, telles que les amendes, les arrestations ou l'incarcération, doivent être considérées comme une fin mais également comme un moyen. Elles constituent le 'bâton' coercitif avec lequel les officiers de police tentent d'inciter les sans-abris à faire des choix différents »⁹ [Stuart, 2016 : 15].

- 5 Dans une autre optique, Hennigan et Speer [2018] ont montré comment certains responsables d'espaces de soin, soumis à des pressions financières et concurrentielles, peuvent recourir à un registre d'actions punitives (en évacuant certains camps situés à proximité de leurs locaux) pour illustrer leur efficacité et maintenir l'arrivée de fonds publics nécessaires à leur fonctionnement.
- 6 En mettant de l'avant l'essor d'un *coercive care* [Johnsen et Fitzpatrick, 2010], d'un *therapeutic policing* [Stuart, 2016] ou d'un *compassionate revanchism* [Hennigan et Speer, 2018], ces auteurs mettent en lumière une convergence, dans la gestion de la pauvreté, entre les pratiques socio-sanitaires et les pratiques punitives. S'appuyant sur ce cadre théorique, cet article vise à comprendre les significations de cette combinaison entre des registres d'intervention punitifs et socio-sanitaires et la façon dont celle-ci nourrit des logiques d'invisibilisation des personnes sans-abris et de pacification des espaces publics. Dans cette perspective, nous nous appuyons sur l'analyse des transformations à l'œuvre dans le champ de la gouvernance du sans-abrisme¹⁰ à Portland (Oregon) aux États-Unis, une ville d'environ 650 000 habitants (pour une aire urbaine de 2 millions d'habitants). Analyser ces enjeux à Portland paraît d'autant plus pertinent qu'au-delà de la crise du sans-abrisme qui touche la ville depuis plusieurs années, l'Oregon fait partie des États tombant sous le coup de la réglementation de la cour d'appel du *9th circuit*¹¹. Par conséquent, à l'instar d'autres villes des États concernés, Portland doit respecter les résultats du « procès de Boise¹² », lequel a défini comme inconstitutionnel le fait de pénaliser et verbaliser des sans-abris dormant dans l'espace public si des solutions alternatives et adéquates n'existaient pas ou s'il n'y avait pas assez de places dans les refuges.

Méthodologie de l'enquête

Les données sur lesquelles repose cet article sont issues d'un travail de terrain mené à Portland en 2019-2020 et sur une vingtaine d'entretiens semi-dirigés menés avec des acteurs en charge de la conception et de l'application des politiques de lutte contre le sans-abrisme (responsables de divers programmes et de services d'urgence, travailleurs sociaux, défenseurs des droits) et de la régulation des espaces publics (responsables et officiers du bureau de police, membres du *Business Improvement District*, responsables politiques) ainsi qu'avec des personnes sans-abris. Afin de mieux saisir les relations entre les pratiques, les politiques et la gouvernance du sans-abrisme, nous avons recueilli et analysé des données complémentaires (descriptifs de politiques urbaines, articles de presse, rapports municipaux, etc.) et assisté à diverses réunions (conseil municipal, réunions de coordination des acteurs en charge de l'application des programmes de lutte contre le sans-abrisme). Nous avons également suivi sur le terrain des officiers de police et des travailleurs sociaux afin de comprendre comment ceux-ci

collaborent, comment ils appliquent la loi et répondent aux besoins des personnes en situation de précarité dans les espaces publics. Ces observations ethnographiques sur le terrain visaient « à comprendre – au-delà de l'analyse des politiques ou des principes les sous-tendant – le sens des pratiques déployées par les personnes en charge d'implémenter ces politiques au quotidien »¹³ [Johnsen and Fitzpatrick, 2010 : 1718]. Enfin, de manière à mieux comprendre la situation du sans-abrisme dans la ville, nous avons aussi mené un terrain dans un village auto-géré de sans-abris appelé *Right 2 Dream Too*.

1. Portland : de l'état d'urgence à une approche solidaire du sans-abrisme

- 7 Considérée comme une ville progressiste et pionnière sur l'écologie, Portland mobilise et renforce cette image à travers les politiques urbaines déployées. Sous la bannière de la durabilité, de la qualité de vie et de la revitalisation urbaine, le capital et les classes moyennes sont revenus tout au long des années 2000 dans les espaces centraux [Goodling et al., 2015], non sans induire une hausse des évictions des ménages les plus populaires. Comme le précise l'ancien responsable du développement de la ville en 2012 : « Nous avons anticipé la gentrification et nous l'avons même acceptée jusqu'à un certain degré. Mais nous n'avons pas anticipé que nous ne serions pas en mesure de la contrôler et qu'elle se déploierait aussi rapidement »¹⁴ [cité dans Goodling et al., 2015]. L'évolution de la précarité dans les espaces publics n'est donc pas sans lien avec le « succès » des politiques urbaines menées depuis plusieurs décennies et l'attractivité dont Portland est aujourd'hui devenue l'objet. En 2019, plus de 4 000 personnes étaient en effet recensées comme sans-abri dans le comté (*county*) de Multnomah (City of Portland, 2019a), dont plus de 2 000 dormant dehors chaque nuit. Cette situation s'explique par la hausse du prix des loyers, Portland ayant connu en 2016 la plus forte augmentation aux États-Unis puisqu'entre 2006 et 2015, les loyers ont augmenté de 63% tandis que les revenus des locataires n'ont augmenté que de 39%. Par conséquent, plus de la moitié des locataires dépense plus de 30% de leurs revenus dans le loyer¹⁵, ce à quoi s'ajoute l'effet des restrictions du budget fédéral dans le logement et le manque persistant de 25 000 unités de logement abordable à l'échelle du comté de Multnomah. Dans ce contexte, le manque de places en refuges est patent et se répercute dans les espaces publics où, depuis plusieurs années, des camps, abritant d'une à plusieurs dizaines de personnes, sont apparus dans l'ensemble des quartiers de la ville, révélant ainsi l'ampleur de la crise du logement.

L'État d'Urgence, un moyen d'expansion des capacités d'accueil

- 8 En 2015, lors de l'essor de cette crise, et face aux constats faits sur le terrain, le service régional en charge de la lutte contre le sans-abrisme, *A home for everyone*, propose un plan pour augmenter les capacités des refuges et de l'hébergement d'urgence, ainsi que l'ensemble des services à destination des sans-abris. Cependant, au regard des ambitions de ce plan (plus de 2 000 nouvelles places par an en refuge), il est apparu un important décalage entre les moyens financiers disponibles et ceux nécessaires à sa réalisation, ainsi qu'une inadéquation entre les lourdeurs des procédures administratives et l'urgence de l'action. C'est pour faire face à ces carences de l'action

publique que le précédent maire, Charlie Hales, a déclaré en 2015 un État d'Urgence sur le Logement et le Sans-abrisme (*State of Emergency on Housing and Homelessness*)¹⁶, pensé alors comme un moyen d'augmenter les capacités financières des services concernés et de lever les freins juridiques et administratifs au développement de modèles alternatifs de gestion du sans-abrisme. Comme le précise le directeur du *Joint Office of Homeless Services*, l'état d'urgence a permis de suspendre les réglementations en vigueur et de donner une marge de manœuvre plus conséquente pour l'action :

« [...] normalement, les contraintes réglementaires limitent les opportunités de localisation des refuges ainsi que le nombre de lits par refuge [...] Ces contraintes sont tout à fait légitimes mais elle coûtent de l'argent et limitent les options de localisation et ce que l'on peut définir comme un refuge. Donc avec l'État d'Urgence, ces règles sont suspendues, ce qui nous a permis de pouvoir développer un refuge dans... par exemple... dans un vieux magasin de meubles. Ce qui n'aurait jamais pu être accepté avec les contraintes réglementaires existantes, mais avec l'état d'urgence, on a pu simplement appeler [...] un inspecteur des bâtiments, qui est venu, qui a dit, 'c'est bon, c'est salubre', tu vois... Il n'y a pas de douche ni de salle des bains aux normes... ça ne correspond pas aux critères réglementaires pour ouvrir un grand refuge, mais nous avons pu l'ouvrir en 3 semaines »¹⁷

- 9 Ainsi, dans le cadre de cet état d'urgence, les responsables publics ont pu construire rapidement plusieurs refuges, en s'abstrayant des réglementations en vigueur, tout en les équipant progressivement pour les faire répondre à terme aux normes. En déclarant conjointement cet état d'urgence, la ville et le comté ont pu doubler le financement que chacune de ces entités distribue aux institutions et services de lutte contre le sans-abrisme, ce qui leur a permis d'augmenter fortement les capacités d'accueil : « nous ne faisons que 3000 placements, et cette année, nous en faisons 6000 par an, ce qui représente un doublement des capacités de notre système en seulement quatre, cinq ans, ce qui est phénoménal et c'est seulement grâce à l'extension de nos financements locaux »¹⁸ [directeur du *Joint Office of Homeless Services*].
- 10 C'est dans le sillage de cet état d'urgence qu'a été créé en 2016 le *Joint office of Homeless services* (JOHS). Celui-ci regroupe les différents services ayant prise avec le sans-abrisme (logement transitionnel, santé, enfance, violences domestiques, etc.) de manière à faciliter et rendre plus efficace leur articulation. Cette coordination participe notamment à mieux attribuer les fonds et à développer une forme de contractualisation avec les associations caritatives afin qu'elles accompagnent plus efficacement les objectifs des pouvoirs publics.

L'essor des refuges à bas seuil d'exigence

- 11 L'une des priorités sur lesquelles se sont rapidement accordés les membres de ce JOHS fut d'augmenter les places en refuge d'urgence tout en les intégrant davantage dans le *continuum of care*, ce qui a abouti à la création de refuges avec de plus grandes capacités d'accueil et un abaissement des critères d'accès qui limitaient la venue de nombreuses personnes sans-abri. Plusieurs acteurs ont insisté sur ce changement dans l'action menée par les pouvoirs publics, avec l'essor de ces *mass shelters* à bas seuils d'exigences, censés attirer des personnes dont les modes de vie peuvent entrer en contradiction avec les contraintes associées aux refuges traditionnels (Johnsen *et al.*, 2010), qu'il s'agisse des horaires d'accès, de l'obligation de sobriété ou de l'interdiction d'amener un animal ou d'être en couple. Cet abaissement des seuils d'accès s'articule avec la mise à disposition, au sein même de ces refuges, de différents services socio-sanitaires,

comme le précise le maire Ted Wheeler : « Nous avons intentionnellement associé la composante “refuge” avec la composante “services” [...] de manière à être sûrs que les personnes accèdent à tout ce dont elles ont besoin pour sortir et rester hors de la rue »¹⁹ [City of Portland, 2019b : 5]. Les deux refuges les plus récemment ouverts, le *Laurelwood Center* et le *Navigation Center* (plus de 100 lits chacun), s’inscrivent pleinement dans cette logique :

« Ces refuges sont chacun équipés de cliniques, bénéficient d’un accès 24h/24, autorisent la venue d’animaux et fournissent des espaces sécurisés pour entreposer les biens des personnes. Ils ont également été conçus de manière à ce que des espaces puissent être attribués aux couples. Ces refuges proposent également un suivi individuel qui insiste sur les démarches d’accès à un logement, sur les formations professionnelles et sur les programmes de traitement des addictions »²⁰ [Ibid: 6].

- 12 À travers cet abaissement des exigences et la possibilité d’y séjourner sans interruption sur une période de temps non limitée, il s’agit de faciliter le passage de la rue aux refuges, en particulier pour les sans-abris dits chroniques, pour ensuite encourager, une fois qu’ils sont sur place, leur implication dans un processus de réinsertion²¹.

Institutionnalisation des « homeless villages » et tolérance affichée envers les camps

- 13 En parallèle au développement d’un nouveau modèle de refuges et d’une réorganisation des services par les pouvoirs publics, émergent depuis plusieurs années des « villages »²² auto-construits, composés de *tiny homes* et autogérés par des sans-abris. Cela s’inscrit dans une tendance amorcée dans les villes états-uniennes, et en particulier dans les villes de la côte ouest où les *tent cities* deviennent une nouvelle forme de gestion de la crise du sans-abrisme : « les *tent-cities* n’ont pas seulement été légalisées, mais elles ont également été soutenues publiquement comme des outils d’assistance sociale au regard de leur faible coût et du manque de refuges existants »²³ [Herring & Lutz, 2015 : 696]. Dans le cas de Portland, le premier exemple, *Dignity Village*, a été fondé en 2000, sous l’influence de groupes de sans-abris et de militants pour trouver des solutions à la crise du logement. Sa localisation a évolué au fil du temps du centre-ville au nord de Portland mais il continue à représenter un symbole de l’efficacité de ce modèle pour loger et mettre à l’abri des personnes sans toit tout en leur offrant une autonomie, souvent limitée dans les refuges [Sparks, 2017]. D’autres « villages » se sont développés au fil des années tels « Right 2 Dream Too » ou « Agape Village ». Sans être explicitement encouragés par la ville, ces « villages » constituent à Portland un dispositif dont les pouvoirs publics se sont emparés comme d’une solution et, selon la relation des pouvoirs publics à ces « villages », leur fonctionnement devient l’objet de discussions et de négociations, et des amendements peuvent être instruits de manière à pérenniser ces dispositifs. Dans certains cas, la ville peut même promouvoir une gestion hybride articulant fonds publics et un management sans but lucratif comme dans le cas de *Kenton Women Village*. Le nombre de « villages » étant juridiquement limité à deux par ville, l’état d’urgence a notamment permis aux pouvoirs publics de légiférer différemment sur leur essor, « de manière à s’assurer qu’il y ait une marge de manœuvre pour développer ce nouveau type de refuges »²⁴ [directeur du *Joint Office of Homeless Services*] et d’accompagner, tout en la régulant, la multiplication de ces « villages » dans la ville. Ainsi a progressivement été autorisé le

développement de différents « villages », soutenus par la municipalité, et permettant de pallier le manque de places en refuge.

Figure 1 et 2 : Les « villages » R2DToo et Dignity Village



Sources : Ville de Portland et Paul Dunn

- 14 En ce qui concerne les « camps », émergeant de manière plus spontanée, et que l'on retrouve dans l'ensemble des quartiers de la ville, une tolérance se manifeste

officiellement tant au niveau des pouvoirs publics que de l'action policière. Bien qu'il soit légalement interdit de camper dans les espaces publics, le choix est fait de ne pas faire respecter cette loi auprès de personnes dont on sait qu'elles n'ont d'autres alternatives, étant donné les difficultés à trouver un logement. Pour une grande partie des acteurs interrogés, l'application stricte de cette loi ou le recours à des décrets interdisant la mendicité ne correspondraient pas aux logiques progressistes et solidaires dont se réclame la ville et qui est supposée irriguer l'action publique envers le sans-abrisme.

2. L'essor du travail social au sein de l'action policière, signe d'un tournant de l'action publique ?

- 15 Malgré la mise en place d'un ensemble de dispositifs socio-sanitaires et la revendication par la ville d'une gestion solidaire et bienveillante du sans-abrisme, la présence importante de tentes et de personnes sans-abris dans les espaces publics ainsi que les nombreuses plaintes ont engendré une intervention accrue de la police auprès de ces publics. En 2018, le quotidien *The Oregonian* publie un article faisant état d'une investigation sur l'action de la police [Wooligton et Lewis, 2018]. En s'appuyant sur les statistiques disponibles au public, l'article montre que 52% des personnes arrêtées par la police sont des personnes sans-abri alors qu'elles ne représenteraient que 3% de la population. Les auteurs soulignent en outre que 86% de ces arrestations le sont pour des délits sans violence et que plus de 1200 d'entre elles renvoient à des défauts de procédure. Coïncidant avec la parution de cet article et l'émergence de nombreux débats publics sur ce sujet, un poste de *Homeless Community Liaison Officer* a été créé au sein du bureau de police avec pour mission de transformer l'image d'une police qui serait malveillante envers les sans-abris et de tisser du lien avec les organismes sociaux, les travailleurs de rue et les divisions de la municipalité en charge des services socio-sanitaires. L'objectif étant de mobiliser les savoir-faire policiers de façon à répondre plus efficacement aux enjeux liés au sans-abrisme tout en apaisant les tensions et incompréhensions existantes.
- 16 Cette ambition de donner une tonalité sociale au travail policier n'est pas récente et avait déjà suscité l'essor de diverses collaborations avec des travailleurs de rue. À l'instar d'autres villes, le bureau de Police de Portland a en effet créé des unités spécialisées pour agir auprès des personnes sans-abris et avec des besoins spécifiques. Étant les premiers à intervenir suite aux plaintes qu'ils reçoivent, il est en effet important que les officiers soient équipés des ressources nécessaires pour agir de manière efficace. Dans cette perspective, le *Behavioral Health Unit* a été créé en 2013 autour de 5 équipes associant un officier et un travailleur social clinicien pour répondre aux appels liés à des situations impliquant des personnes avec des problèmes de santé mentale, et « identifiées comme ayant des contacts à risques avec la police²⁵»²⁶. Par ailleurs, dans son action face au sans-abrisme, la police s'appuie sur les *Neighborhood Responses Teams* (NRT), des équipes d'officiers dédiées à la qualité de vie, présents dans l'ensemble des trois *precincts* de la ville autour de l'objectif de résoudre les problèmes mineurs qui, au quotidien, affectent la qualité de vie à travers une approche globale et un travail collaboratif avec les acteurs locaux. Comme nous l'ont expliqué plusieurs personnes au sein du bureau de police, leurs interventions sont quasi exclusivement liées au sans-abrisme, c'est la raison pour laquelle l'équipe du centre-ville a été

composée en fonction des capacités relationnelles et d'empathie des officiers. Ils sont parmi :

« les plus bienveillants et délicats... Ils ont cette énergie extrêmement bienveillante. S'ils ne portaient pas l'uniforme, vous ne pourriez pas imaginer qu'il s'agit d'officiers de police, parce qu'ils sont tellement délicats, et ils font un très bon boulot en tissant des liens entre le bureau de police et les services sociaux »²⁷ [Homeless Community Liaison Officer].

- 17 En les accompagnant dans leur mission, nous avons pu observer en effet une attention particulière portée à la façon dont ils interagissent avec les personnes sans-abris. En se présentant par leur prénom, en discutant avec eux, en leur proposant l'accès à certains services sociaux, en leur donnant leur numéro pour les appeler en cas de besoin, ces officiers inscrivent leur action quotidienne dans un travail de personnalisation de la relation aux individus concernés, et plus largement dans une volonté de transformation de la relation de la police aux sans-abris. Il s'agit pour cette équipe d'éviter toute relation d'autorité qui nuirait à cette confiance qu'ils cherchent à établir, c'est la raison pour laquelle ils évitent d'utiliser leur pouvoir coercitif et d'arrestation. Et le dialogue devient alors un outil qui leur permet d'éviter de recourir à leur autorité. Lors d'une patrouille (au cours de laquelle j'accompagnais les officiers) visant à déplacer un campement dans le centre-ville ayant fait l'objet de plaintes, une personne sans-abri a réagi de manière virulente et impulsive à l'arrivée des policiers. En revenant plus tard sur cet épisode, l'un des officiers insiste sur ce travail de négociation :

« On aurait normalement dû l'emmener en prison. Mais en passant du temps à parler avec lui, j'ai été capable de le convaincre que, non, la prison n'était pas la meilleure option et qu'il y avait d'autres options qu'il pouvait choisir. Tu sais, il y a beaucoup de bons officiers de police dans ce monde, je ne dis pas que je suis le seul officier capable de faire ça, mais nous avons la capacité d'avoir de bons résultats, nous n'avons pas besoin de recourir à la force [...] Il n'y a pas eu de violence, nous avons eu une conversation apaisée, et à la fin, il a rangé ses affaires et il m'a même serré la main donc... C'est une victoire. Même s'il n'a pas accepté de recourir aux services qu'on lui a proposé, c'est une victoire »²⁸ [officier de police, Downtown Neighborhood Response Team].

- 18 Cet évitement du recours à l'autorité se manifeste également à travers l'inconnaissance [Dorso, 2019], cette stratégie visant à ne pas savoir. Beaucoup de personnes sans-abris, du fait de leurs conditions de vie dans l'espace public, se retrouvent en effet convoquées par la justice pour des délits mineurs. Mais du fait de leur situation qui les empêche de se mouvoir facilement au tribunal, de laisser leurs affaires sans crainte de se les faire subtiliser pendant leur absence, etc., une grande partie d'entre eux n'honorent pas ces convocations. Or, une personne n'ayant pas honoré une convocation judiciaire, quelle que soit la raison de celle-ci, se retrouve notifiée administrativement comme *failure to appear* et devient, de ce fait, en état d'arrestation. Et éthiquement et juridiquement, tout officier de police ayant connaissance de cette notification à propos d'une personne qu'il rencontre, doit impérativement l'arrêter sans possibilité de faire jouer sa marge discrétionnaire. Ces arrestations ne font par conséquent qu'aggraver la situation des personnes concernées, car épaississant leur dossier judiciaire, et limiter encore davantage leur possibilité d'obtenir un logement ou un emploi qui serait favorable à une sortie de rue [Herring *et al.*, 2019]. Dans la perspective d'éviter ce cercle vicieux, certains des officiers, s'ils supposent que la personne avec qui ils interagissent est notifiée *failure to appear*, préfèrent éviter de vérifier les papiers d'identité en leur demandant simplement un prénom ou un pseudonyme pour créer tout de même un

lien mais sans qu'ils ne soient en mesure d'extraire une quelconque information sur eux à partir de leurs ordinateurs de bord. Cette stratégie d'inconnaissance leur permet ainsi d'éviter de se retrouver dans l'obligation d'arrêter les personnes concernées, de rompre la confiance qu'ils tentent de construire et de réduire les possibilités d'aide. Lorsqu'ils se retrouvent devant le fait accompli et dans l'obligation d'arrêter les personnes, l'équipe de NRT dédiée au sans-abrisme préfère appeler d'autres officiers, moins proches des personnes de la rue, pour effectuer l'arrestation, de manière à respecter la loi sans briser la confiance qu'ils estiment avoir établie. Les officiers concernés mobilisent donc leur marge discrétionnaire pour s'affranchir de certaines obligations réglementaires qui seraient contre-productives et adapter leur propre pratique à une exigence de bienveillance :

« Ça a changé la façon dont la police s'empare de l'enjeu du sans-abrisme, et il y a aujourd'hui une réponse bien plus bienveillante et une volonté bien plus forte d'essayer d'aider ces personnes à sortir de la rue. Ce n'est pourtant pas nécessairement ni historiquement le rôle de la police. Historiquement, le rôle de la police, c'est l'application de la loi, c'est faire respecter la loi. Ce travail a évolué avec la nécessité d'y ajouter aujourd'hui une dimension sociale »²⁹ [*homeless community liaison officer*, Police de Portland].

- 19 Dans cette perspective, ils développent des relations étroites et quotidiennes avec différents travailleurs sociaux, et comme nous le verrons plus bas, leur travail est de plus en plus relié aux services sociaux et aux refuges, traduisant de fait l'évolution de la façon de travailler au sein du bureau de police.

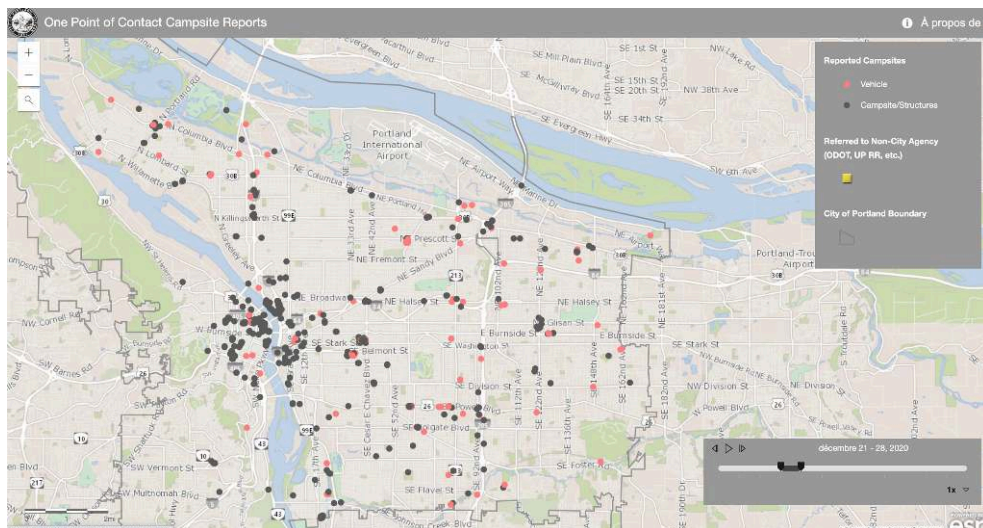
3. Le travail social, opérateur d'une invisibilisation du sans-abrisme

- 20 Un ensemble de dispositifs (refuges à bas seuils, institutionnalisation des « villages », rapprochement entre police et travailleurs sociaux, etc.) sont ainsi mis en place pour résoudre cette crise du sans-abrisme par une approche qui soit plus solidaire et bienveillante. Ce mode de gouvernance vise ainsi à réduire les effets négatifs d'une gestion punitive du sans-abrisme et d'une criminalisation de la pauvreté. En ce sens, l'ensemble de ces dispositifs « fournit un contrepoids théorique et empirique aux interprétations les plus punitives qui focalisent de façon étroite sur les enjeux d'accès à l'espace public et sur les décrets anti-mendicité »³⁰ [DeVerteuil, 2006: 109]. Pour autant, comme le précise Evans, « les pratiques de mise en œuvre de l'État social reflètent des normes qui prescrivent qui doit être protégé, comment et par qui, normes qui sont établies par le régime dominant de citoyenneté »³¹ [Evans, 2011: 27], et l'accent porté sur l'intervention sociale peut aussi traduire dans les faits une reconfiguration des modalités d'exclusion et de mise à l'écart. Afin de mettre en lumière les logiques qui sous-tendent ces évolutions, il est donc nécessaire de comprendre « comment les politiques sont implémentées et vécues sur le terrain »³² [May and Cloke, 2014 : 896]. Dans cette perspective, cette partie s'attarde sur les modalités de gestion des camps dans l'espace public et sur la façon dont coopèrent, au quotidien, les travailleurs sociaux de la ville et les officiers de police.

Les travailleurs sociaux du *Joint Office of Homeless Services*, composant clef des opérations de « nettoyage »

- 21 Dans le cas de Portland, la multitude de camps, éparpillés dans l'ensemble des quartiers de la ville, et leur visibilité, sont perçus comme un désordre public par une partie des riverains et des commerçants et suscitent des plaintes régulières. Afin de pouvoir mieux cibler, traiter et limiter les impacts de ces camps sur leurs alentours, un service intitulé *Homelessness /Urban camping Impact reduction program* (HUCIRP) a été développé en 2015 au sein même du *Joint office of homeless services* (JOHS). Ce service s'articule à un système en ligne permettant de recevoir les plaintes des citoyens relatives à certains camps. Plusieurs centaines de plaintes sont déposées chaque semaine (650 à 850 plaintes / semaine en moyenne pour 100 à 250 camps identifiés) à travers ce *One Point System* et traitées ensuite par le service qui va les recouper et cartographier les différents secteurs les plus concernés. C'est à partir de cette cartographie et du nombre de plaintes reçues que vont être choisis les camps sur lesquels intervenir en priorité. Dans cette perspective, le service réalise une évaluation de l'impact des camps en s'appuyant sur un ensemble de critères définis. Bien qu'ils ne soient pas publics, ceux-ci touchent au nombre de personnes et de tentes, à la proximité d'une école ou d'un secteur résidentiel, à la présence ou non de seringues au sol, etc. Pondérés, ces critères permettent d'établir un score qui, s'il est supérieur à 50 sur 100, définira un fort impact et impulsera la mise en place d'un processus d'évacuation et de « nettoyage » (*cleanup* selon les termes officiels) des camps.

Figure 3 : Carte hebdomadaire répertoriant les camps en fonction des plaintes – Semaine du 21 au 28 décembre 2020

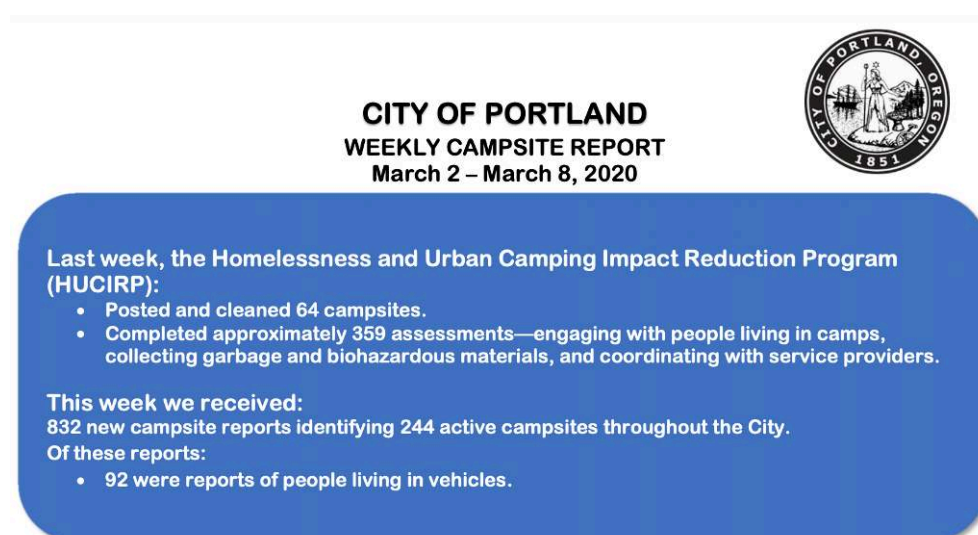


Le centre-ville apparaît clairement à l'agrégation de points.
(Source : site internet de City of Portland).

- 22 C'est dans la perspective de donner une dimension sociale et bienveillante à ces opérations qu'a été créé en 2019 le *Navigation Team*. Cette équipe de travailleurs sociaux est en charge de se rendre sur les camps à fort impact et dont l'évacuation est prévue, afin d'entamer une prise de contact avec les occupants pour les réorienter vers différents services sociaux et sanitaires : « L'accent est mis sur une approche par les services d'abord [*services first approach*] en mettant en lien, avant l'évacuation d'un

camp, les habitants de ce camp avec les refuges, les services sociaux ainsi qu'avec des travailleurs de rue permettant de faciliter l'accès à un logement ou à une clinique – plutôt que de continuer le cycle sans fin du ciblage d'un camp, son nettoyage et son évacuation et le retour des individus sur le site³³ »³⁴. Dès lors qu'ils entament cette procédure, les travailleurs sociaux du *Navigation Team* viennent chaque jour dans le camp choisi, autant de jours qu'il est nécessaire pour que les personnes s'inscrivent dans une cure de désintoxication, dans un processus de retour à l'emploi ou qu'elles rejoignent un refuge. Dans cette perspective, des places dans le *Navigation Center*, ce grand refuge à bas seuil évoqué plus haut, sont en permanence réservées et disponibles pour que les travailleurs du *Navigation Team* (ou les officiers de police) puissent y envoyer les personnes vivant dans le camp. Cette collaboration illustre le rôle de cette équipe de travailleurs sociaux dans le processus de « nettoyage » et d'évacuation des camps, l'objectif principal étant autant d'encourager la sortie de rue et l'accès aux soins que d'éviter le retour sur site des personnes sans-abris concernées par le nettoyage et de limiter de nouvelles plaintes. Le travail de rue du *Navigation Team* a donc clairement « vocation à aider à la gestion »³⁵ [responsable du *HUCIRP*]. Comme nous l'ont précisé ces travailleurs sociaux, la phase de prise de contacts et de réorientation peut durer trois jours ou plusieurs semaines selon la taille du camp et les spécificités des personnes concernées. Dès lors qu'ils estiment qu'il n'est plus possible de convaincre celles et ceux qui restent de quitter les lieux, il leur est donné 48 heures pour ramasser leurs affaires et s'en aller avant l'arrivée d'une compagnie privée de nettoyage qui opère l'évacuation du site. Comme ils connaissent généralement les habitants des camps, les officiers de police du *Neighborhood Response Team* (NRT) accompagnent régulièrement les travailleurs sociaux et viennent sécuriser le nettoyage tout en continuant de proposer l'accès à différents services et refuges comme une dernière alternative à l'éviction sèche. Ces officiers misent ainsi sur leur proximité établie avec une partie des sans-abris et sur leurs liens avec des dispositifs d'accueil et de soin pour donner une tonalité sociale et bienveillante à leur action coercitive ainsi qu'aux nettoyages.

Figure 4 : Rapport hebdomadaire public du HUCIRP indiquant les actions menées sur les camps



(Source : site internet de City of Portland)

23 Ce programme de la ville (HUCIRP) est donc conçu comme un moyen de minimiser l'impact du sans-abrisme dans les espaces publics tout en offrant aux sans-abris les services dont ils pourraient avoir besoin pour sortir de la rue. En 2020, ce service a bénéficié d'un budget de 3,5 millions de dollars. Pourtant, malgré ce budget conséquent, ces opérations de « nettoyage » (mises en œuvre par des travailleurs sociaux et la police) ne semblent pas résoudre les problèmes de logements. De janvier 2019 à juin 2020, sur 484 personnes rencontrées, seulement 25 ont reçu un *housing referral* mais 107 ont été aidées à rejoindre des refuges. Bien que dans ce cadre, des personnes sans-abri reçoivent de l'aide pour renouveler des documents d'identité ou pour obtenir des lunettes, la plupart de ces interventions ne se traduisent pas par l'accès à un logement. D'autant plus que d'après l'équipe de policiers en charge du centre-ville, la majeure partie des personnes sans-abris rejettent les offres de services proposées lors de ces opérations de nettoyage. L'inefficacité de ces opérations est d'ailleurs reconnue, une partie des personnes évacuées revenant généralement quelques heures après sur le site :

« C'est un pansement au mieux, et ce n'est pas un très grand pansement. Comme je te l'ai dit, c'est un moyen de fournir un apaisement momentané aux commerçants et aux résidents qui sont directement affectés par ce camp, et il n'y a pas de garantie que cette évacuation soit pérenne, il n'y a pas de garantie que le camp ne réapparaisse pas dès lors que nous avons le dos tourné »³⁶ [officier de police, *Downtown Neighborhood Response Team*].

24 Pourtant, ces opérations continuent d'être menées et répétées perpétuellement, avec un nombre d'évacuations qui ne semblent pas diminuer dans le temps (entre 50 et 150 *cleanups* par semaine), révélant d'autant plus leur inefficacité. Ce processus apparaît sans fin et les coûts de ces opérations de nettoyage pour l'année 2019-20 sont estimés à 1,5 million de dollars. Cette inefficacité pose des questions sur le sens et le rôle de ce programme qui participe moins à la sortie de rue des personnes concernées qu'il ne contribue à mobiliser le travail social dans la réduction et l'invisibilisation des impacts du sans-abrisme pour les riverains et commerçants.

Le *Navigation center* et les refuges à bas seuils d'accès, support de l'invisibilisation ?

25 Or dans ce processus d'invisibilisation, l'évolution des structures d'accueil vers des refuges à bas seuils d'exigence n'est pas anodine. Dans le cas du *Navigation Center*, les individus ne peuvent s'y rendre par eux-mêmes, seuls les acteurs habilités (police et travailleurs sociaux) peuvent les référer vers ce refuge. Des places y sont en effet réservées pour que ces acteurs puissent y envoyer certaines personnes sans-abris, en particulier celles qui traditionnellement refusent les refuges du fait des contraintes qui y sont associées. L'un des principaux objectifs de cet abaissement des critères d'entrée est en effet, comme nous l'avons mentionné, d'attirer les sans-abris dits « chroniques », dont les situations individuelles et les modes de vie sont souvent incompatibles avec les modalités d'accès aux refuges traditionnels. Or, les individus associés à cette catégorie de « chronique » sont aussi majoritairement les sans-abris les plus touchés par la désaffiliation, les addictions à l'alcool ou aux stupéfiants et les maladies mentales [Willse, 2010], dont les corps expriment avec le plus de visibilité leur situation de précarité et dont les comportements suscitent majoritairement des plaintes (groupes, présence d'animaux, etc.). La possibilité d'aller dans ces refuges en groupe ou avec des

animaux, sans limite de temps, permet ainsi de les convaincre de s'y rendre, en particulier au moment où les camps sont sur le point d'être nettoyés. Pour ceux qui ne se sont pas engagés dans un quelconque processus de réinsertion, ce *Navigation Center* serait ainsi la dernière possibilité avant le déplacement forcé de leur camp et la destruction de leur lieu de vie. En ce sens, à travers le fonctionnement du *Navigation Center*, il semble clairement se manifester un processus d'invisibilisation, prenant la forme d'un accueil inconditionnel mais intimement associé aux opérations de nettoyage à l'œuvre qui ne laissent finalement le choix qu'entre ces refuges et le déplacement en des lieux moins visibles et plus périphériques (avec la menace permanente d'être évacué à nouveau).

- 26 L'essor du *Navigation Center* et, de manière générale, des refuges à bas seuils, illustre les diverses fonctions associées aux refuges. Ils ne sont pas seulement destinés à fournir l'accès à des ressources sociales et sanitaires aux personnes en situation de forte précarité ; ils sont aussi un dispositif clé des logiques de « nettoyage » des camps et de contrôle des espaces publics. Comme l'a suggéré Herring [2019 : 300], il est important de considérer les refuges au-delà de leur fonction d'assistance en analysant la façon dont ils peuvent constituer un outil politique, pénal et sanitaire de contrôle. À Portland, à l'heure où la priorité affichée des pouvoirs publics demeure le logement et les politiques de *housing first*, l'articulation de ces refuges avec le système de plaintes et les opérations de « nettoyage » des espaces publics met en lumière leur rôle en tant qu'espace de séclusion [Herring, 2019] participant à limiter la visibilité du sans-abrisme dans la ville.
- 27 Cette volonté d'invisibilisation de la pauvreté semble être confirmée par le fait que ce *Navigation Center* a été promu et financé par l'un des principaux promoteurs immobiliers de Portland, Homer Williams. Or, celui-ci fut pendant longtemps un fervent opposant à la présence du « village » *Right 2 dream Too*, lorsqu'il était situé dans le centre-ville et à proximité de l'un de ses hôtels, et contre tout projet de services à destination des sans-abris dans le quartier car lui-même y ayant des projets de développement [Monahan, 2018].

Réflexions conclusives : entre revanchisme et solidarité, une invisibilisation bienveillante ?

- 28 La ville de Portland, et les principaux acteurs impliqués dans la gouvernance du sans-abrisme, inscrivent leur action dans une perspective de solidarité et de compassion, en misant sur le travail social plutôt que sur des pratiques punitives et de criminalisation de la pauvreté. Néanmoins, cette approche solidaire n'est pas sans lien avec les opérations de « nettoyage » des camps et la pacification des espaces publics. Au contraire, comme nous l'avons illustré au fil de l'article, le travail social et les dispositifs d'éviction s'entremêlent finement, notamment dans une perspective d'invisibilisation du sans-abrisme. La ville faisant évoluer sa doctrine en termes de dispositifs d'accueil, les refuges à bas seuil sont devenus un élément clé de la gestion du sans-abrisme et l'objectif d'en abaisser les critères d'entrée apparaît en effet autant comme un moyen d'aider les sans-abris chroniques à sortir de la rue qu'à réduire leur visibilité dans les espaces publics. L'articulation de ces refuges à bas seuil aux opérations de « nettoyage » des camps témoigne de l'ambiguïté de leur fonction et de la

façon dont les espaces de soin [DeVerteuil, 2012] peuvent nourrir des logiques d'invisibilisation.

- 29 Cette « invisibilisation bienveillante », au sens où elle s'appuie sur des logiques de soin et de réinsertion, implique le développement de liens étroits entre des acteurs qui, traditionnellement, inscrivent leurs actions et leurs objectifs dans des perspectives différentes. Le bureau de police collabore en effet très étroitement, et de manière quotidienne, avec l'équipe de travailleurs sociaux déployée par le *Joint Office of Homeless Services*, de manière à être en mesure de fournir des services et des opportunités d'accès à un refuge aux personnes vivant dans les camps ciblés par les opérations de « nettoyage ». Mais comme nous avons pu l'observer sur le terrain, l'acceptation de cette offre de services et de lits en refuge est souvent la seule véritable option pour les personnes sans-abris, l'alternative étant l'éviction de leur lieu de vie. Les ressources offertes par les travailleurs sociaux et les officiers de police constituent ainsi un incitatif à rejoindre les refuges et les programmes de réinsertion plus qu'une manifestation de solidarité inconditionnelle. Le déplacement des sans-abris des espaces publics vers des espaces de soin apparaît alors comme l'unique alternative à leur éviction, ayant pour effet de les invisibiliser dans la ville. L'offre de services socio-sanitaires par les travailleurs sociaux et les officiers de police lors des opérations de « nettoyage » permettrait ainsi de donner à celles-ci une tonalité plus sociale et bienveillante tout en masquant la violence de l'éviction. La proposition d'alternatives aux sans-abris entraîne ainsi leur invisibilisation tout en permettant aux pouvoirs publics de se conformer à la réglementation de la cour d'appel dont dépend la ville³⁷.
- 30 Par ailleurs, la définition de critères et d'un score au-dessus duquel un camp est choisi pour être nettoyé semble légitimer ce processus d'invisibilisation. D'une part, cela permet d'objectiver l'action menée, en l'associant à des données quantitatives et rationnelles, tout en dépolitisant cette pratique de nettoyage et d'évacuation. D'autre part, du fait que les officiers de police et les travailleurs sociaux informent régulièrement les habitants des camps d'une menace d'éviction en cas d'un impact élevé, ceux-ci sont encouragés à réduire leur propre visibilité et à préserver la tranquillité et la propreté de leur lieu de vie. Il en découle ainsi une forme d'auto-invisibilisation des sans-abris [Margier, 2013 ; 2016], perçue comme une tactique permettant d'éviter le nettoyage et le déplacement forcé. Selon les termes d'un officier, son travail consiste d'ailleurs à « éduquer les habitants des camps de manière à ce qu'ils réduisent leur impact et leur visibilité, essentiellement par rapport aux personnes qui vivent autour d'eux... pour être un bon voisin... Si tu veux camper, [...] il y a une manière de le faire qui attire moins d'attention sur toi, donc... »³⁸ [officier de police, *Downtown Neighborhood Response Team*]. La menace permanente d'une éviction constitue ainsi un incitatif à être moins visible, au point parfois – pour ceux qui refusent de rejoindre les refuges – de se mouvoir en des lieux plus éloignés, moins susceptibles d'être évalués, nettoyés et dispersés.
- 31 Enfin, l'intégration d'une intervention socio-sanitaire au sein des opérations de nettoyage des camps participe à redéfinir la limite entre inclus et exclus. Entre ceux qui acceptent ce qui leur est proposé pour intégrer un processus de réinsertion et ceux qui n'acceptent pas, entre ceux dont il faut prendre soin et ceux dont on peut détruire le lieu de vie. Lors de ces opérations de nettoyage, celles et ceux qui ne souhaitent pas profiter de ces services sont en effet considérés comme « résistant » aux services, comme des individus dont la situation ne peut dorénavant qu'être expliquée par leur

choix d'un mode de vie spécifique, inscrivant ainsi les causes du sans-abrisme dans des choix individuels plutôt que dans des raisons structurelles. L'un des officiers mobilisés quotidiennement sur les nettoyages estime ainsi que les sans-abris que l'on voit majoritairement dans les espaces publics sont ceux qui ne veulent pas s'en sortir, ceux qu'il nomme les *will nots* :

« Mais la grande majorité de ceux qui vivent dans la rue, qu'on voit dans les camps sont des "will nots", des gens qui font le choix de la rue, qui ne parviendront pas à accéder à un appartement à cause de leurs addictions et parce qu'ils ont choisis de vivre dans la rue. Ils ont de gros problèmes d'addictions et aucun désir de changer et ils sont satisfaits avec leur mode de vie »³⁹ [officier de police, *Downtown Neighborhood Response Team*].

- 32 En inscrivant le refus de recourir aux refuges et aux programmes de réhabilitation dans des volontés et des choix individuels, ce discours participe ainsi à légitimer le nettoyage des camps et l'éviction de ces personnes.
- 33 Ainsi, l'entremêlement progressif des pratiques policières et socio-sanitaires dans les modes de gestion du sans-abrisme favorise un processus d'invisibilisation des effets de la crise du logement dans les espaces publics sans recourir à la criminalisation ni à des politiques revanchistes mais dont il reste à interroger les véritables effets en termes de sortie de rue.

BIBLIOGRAPHIE

ARANDA Mauricio, 1959, De bons vagabonds pour l'État. L'extension ambivalente de l'aide sociale à l'hébergement. *Politix*, vol. 3, n° 127, pp. 85-107.

BOWPITT Graham, DWYER Peter, SUNDON Eva, & WEINSTEIN Mark, 2013, Places of sanctuary for the 'undeserving'? Homeless people's day centres and the problem of conditionality. *The British Journal of Social Work*, vol. 44, n° 5, pp. 1251-1267.

ROGERS Peter & COAFFEE Jon, 2005, Moral panics and urban renaissance. Policy, tactics and youth in public space. *City*, vol. 9, n° 3, pp. 321-340.

City of PORTLAND, *Homelessness Toolkit - One point of Contact Campsite Reports*, [en ligne] Disponible sur : <<https://pdx.maps.arcgis.com/apps/TimeAware/index.html?appid=ac6a6abf1092482190984a5df9dfac0>> (consulté le 30 mai 2021).

City of PORTLAND, *Homelessness Toolkit - One point of Contact Campsite Reports*, [en ligne] Disponible sur : <https://www.portlandoregon.gov/toolkit/article/756442> (consulté le 30 mai 2021).

City of PORTLAND, 2019a, *2019 Point-in-Time. Count of Homelessness in Portland / Gresham / Multnomah County, Oregon*. Regional Research Institute, vol. 63, 102 p.

City of PORTLAND, 2019b, *City of Portland Homelessness newsletter*, vol. 7, fall 2019.

CLOKE Paul, JOHNSEN Sarah & MAY Jon, 2007, The periphery of care: emergency services for homeless people in rural areas. *Journal of Rural Studies*, vol. 23, n° 4, pp. 387-401.

- DEVERTEUIL Geoffrey, 2006, The local state and homeless shelters: Beyond revanchism? *Cities*, vol. 23, n° 2, pp. 109-120.
- DEVERTEUIL Geoffrey, 2012, Does the punitive need the supportive? A sympathetic critique of current grammars of urban injustice. *Antipode*, vol. 46, n° 4, pp. 874-893.
- DEVERTEUIL Geoffrey, 2019, Post-revanchist cities? *Urban Geography*, vol. 40, n° 7, pp. 1055-1061.
- DEVERTEUIL Geoffrey, MAY Jon & VON MAHS Jürgen, 2009, Complexity not collapse: recasting the geographies of homelessness in a 'punitive' age. *Progress in Human Geography*, vol. 33, n° 5, pp. 646-666.
- DORSO Frank, 2019, L'hypothèse de l'inconnaissance dans les dynamiques d'(in)visibilisation de la ville informelle, *Territoires en mouvement*, vol. 43.
- EVANS Joshua, 2011, Exploring the (bio)political dimensions of voluntarism and care in the city: The case of a 'low barrier' emergency shelter, *Health and Place*, vol. 17, n° 1, pp. 24-32.
- FLUSTY Steven, 2001, The Banality of Interdiction: Surveillance, Control and the Displacement of Diversity, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, n° 3, pp. 658-664.
- GEREMEK Bronislaw, 1976, *Les marginaux parisiens aux XIVème et XVème siècles*, Paris, Flammarion, 384 p.
- GOODLING Erin, GREEN Jamal & MCCLINTOCK Nathan, 2015, Uneven development of the sustainable city: shifting capital in Portland, Oregon, *Urban Geography*, vol. 36, n° 4, pp. 504-527.
- HARVEY David, 1989, From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, *Geografiska Annaler*, vol. 71, n° 1, pp. 3-17.
- HENNIGAN Brian & SPEER Jessie, 2019, Compassionate revanchism: The blurry geography of homelessness in the USA, *Urban Studies*, vol. 56, n° 5, pp. 906-921.
- HERBERT Steve & BECKETT Katherine, 2017, Banishment and the post-industrial city: lessons from Seattle, *European Journal on Criminal Policy & Research*, vol. 23, n° 1, pp. 27-40.
- HERRING Chris & LUTZ Manuel, 2015, The roots and implications of the USA's homeless tent cities, *City*, vol. 19, n° 5, pp. 689-701.
- HERRING Chris, 2019, Between Street and Shelter: seclusion, exclusion and the neutralization of poverty. In John Flint & Ryan Powell (Eds.), *Class, Ethnicity and State in the Polarized Metropolis*, Basingtoke, Palgrave Macmillan, pp. 281-305
- HERRING Chris, YARBROUGH Dilara & ALATORRE Lisa-Marie, 2019, Pervasive penalty: how the criminalization of poverty perpetuates homelessness, *Social Problems*, vol. 67, n° 1, pp. 131-149.
- HUBBARD Phil, 2004, Cleansing the Metropolis: sex work and the politics of zero tolerance, *Urban Studies*, vol. 41, n° 9, pp. 1687-1702.
- HUD. The US Department of Housing and Urban Development, 2020, The 2019 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to congress, Part 1, 104 p.
- JOHNSEN Sarah & FITZPATRICK Suzanne, 2010, Revanchist Sanitisation or Coercive Care? The Use of Enforcement to Combat Begging, Street Drinking and Rough Sleeping in England, *Urban Studies*, vol. 47, n° 8, pp. 1703-1723.
- LAURENSEN Penelope & COLLINS Damian, 2007, Beyond punitive regulation? New Zealand local governments' responses to homelessness, *Antipode*, vol. 39, n° 4, pp. 649-667.

- MARGIER Antonin, 2013, L'espace public en partage. Expériences conflictuelles de l'espace et marginalisation, *Les cahiers de géographie du Québec*, vol. 57, n° 161, pp. 175-192.
- MARGIER Antonin, 2016, *Cohabiter l'espace public. Conflits d'appropriation et rapports de pouvoir à Montréal et Paris*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 198 p.
- MAY Jon & CLOKE Paul, 2014, Modes of attentiveness: reading for difference in geographies of homelessness, *Antipode*, vol. 46, n° 4, pp. 894-920.
- MITCHELL Don, 1997, The Annihilation of Space by Law: The Roots and implications of Anti-homeless laws in the United States, *Antipode*, vol. 29, n° 3, pp. 303-335.
- MONAHAN Rachel, 2018, Five key facts about the \$1.5 million donation that brings Homer Williams to opening a homeless shelter, *Willamette Week*, 15 avril 2018.
- MURPHY Stacey, 2009, "Compassionate" strategies of managing homelessness: post-revanchist geographies in San Francisco", *Antipode*, vol. 41, n° 2, pp. 305-325.
- NATIONAL LAW CENTER ON HOMELESSNESS & POVERTY, 2019, *Housing not handcuffs. Ending the criminalization of homelessness in U.S. Cities*, 121 p.
- PARAZELLI Michel, 2002, *La ville attractive. Parcours et pratiques identitaires des jeunes de la rue*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 382 p.
- SMITH, Neil, 1996, *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Londres, Routledge, 288 p.
- SOUTRENON Emmanuel, 2001, Faites qu'ils (s'en) sortent... À propos du traitement réservé aux sans-abri dans le métro parisien, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 136-137, pp. 38-48.
- SPARKS Tony, 2017, Citizens without property: informality and political agency in a Seattle, Washington encampment, *Environment and Planning*, vol. 49, n° 1, pp. 86-103.
- STUART Forrest, 2016, *Down, out & under arrest: Policing and everyday life in skid row*, Chicago, The University of Chicago Press, 352 p.
- TERROLLE Daniel, 2004, La ville dissuasive: l'envers de la solidarité avec les SDF, *Espaces et Sociétés*, vol. 1-2, n° 116-117, pp. 143-157.
- WILLSE Craig, 2010, Neo-liberal biopolitics and the invention of chronic homelessness, *Economy and Society*, vol. 39, n° 2, pp. 155-184.
- WACQUANT Loïc, 2004, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille, Agone, 347 p.
- WOOLINGTON Rebecca & LEWIS Melissa, 2018, Portland homeless accounted for majority of police arrests in 2017, analysis finds, *The Oregonian/OregonLive*, 27 June 2018 [en ligne]
 Disponible sur : <https://www.oregonlive.com/portland/2018/06/portland_homeless_accounted_fo.html#> (consulté le 27/08/2021)

NOTES

1. « When you look at our budget this year, you'll see values of inclusion, prosperity for all and equity. You'll see that we are supporting a new model of addressing the humanitarian crisis that is unfolding on our streets »

Toutes les traductions sont de l'auteur.

2. Par exemple, le 1er plan au niveau fédéral, le *Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness* (2010, 2015) ainsi que les nombreux *10 years plans* élaborés au niveau local.
3. [S.A.], 11 février 2020, *Federal Funding for Homelessness Programs*, *National Alliance to End Homelessness*, [en ligne], disponible sur : <https://endhomelessness.org/ending-homelessness/policy/federal-funding-homelessness-programs/> (consulté le 23 août 2021).
4. Dans une étude menée sur 187 villes aux États-Unis, le *National Law Center on Homelessness & Poverty* [2019] constate une augmentation de 103% des lois interdisant la flânerie entre 2006 et 2019. Par ailleurs, en 2019, 83% des villes étudiées ont au moins une loi interdisant la mendicité dans certains lieux publics et 38% ont une ou plusieurs lois interdisant la mendicité dans l'ensemble de la ville.
5. « *rarely entirely - or even wholly - punitive* ».
6. « *interstices of revanchist space* ».
7. « *has taken a positive approach to reducing homelessness by providing appropriate housing and support as an alternative to life on the streets* ».
8. « *underpinned to at least some degree by a desire to safeguard the welfare of rough sleepers and street drinkers. Although it is ethically questionable, coercive interventions are in some cases justified as being for street users' "own good"* ».
9. « *Equipped with new legal tools and expanded discretionary authority, officers use coercive ultimatums - enter a rehabilitative program or go to jail, look for employment or suffer monetary fines - to instill residents with new habits, attitudes, and dispositions. [...] In other words, such punitive measures as citation, arrest, and incarceration must be seen as ends, but also as means. They provide the coercive 'stick' with which officers attempt to incentivize personal development and persuade residents [...] to make different personal choices* ».
10. Au sens où l'entend Stuart : « *le champ de la gouvernance du sans-abrisme englobe tous les acteurs et institutions généralement impliqués dans la régulation et la gestion de la pauvreté. Cela inclut les institutions étatiques liées à l'assistance sociale, les responsables politiques, la police ainsi que les associations à but non lucratif et les acteurs économiques* »
« *the field of poverty governance encompasses all those agencies and organizations typically involved in regulating poor populations. This includes state welfare bureaucracies, city officials, and the municipal police department, as well as private welfare organizations and local businesses* » [2016: 40].
11. Cette cour d'appel (*the 9th circuit*) est la plus vaste des États-Unis et sa réglementation s'applique dans les états suivants : Alaska, Arizona, Californie, Hawaï, Idaho, Montana, Nevada, Oregon et Washington.
12. Ce procès découle de la plainte déposée en 2009 auprès de la cour d'appel par des personnes sans-abris ayant été l'objet de verbalisation pour le fait de dormir et de camper dans les espaces publics alors que la ville de Boise (Idaho) avait failli à offrir suffisamment de places de refuges pour leur éviter cette situation.
13. « *to look beyond a narrow focus on the politics and principles underpinning enforcement agendas and to give voice to those individuals charged with implementing them* ».
14. « *We anticipated gentrification and welcomed it to a degree. What we didn't anticipate was that we wouldn't be able to manage it and that it would just run away* ».
15. Et ¼ est « *extremely rent-burdened* », dépensant 50% de leurs revenus pour payer leur loyer.
16. Comme d'autres villes de la côte ouest des États-Unis, entre autres : Seattle (Wa), Eugene (Or), San Diego (Ca), Oakland (Ca).
17. « *[...] normally zoning limits where you can put shelters, it limits how many beds in shelters you have in one location [...] That rules are fine except it costs money, that processes limit your options for where you can go, it limits what you can think of as a shelter and so under the State of Emergency, those rules got suspended and so we were able to go in, for example, in an old furniture store, and even though it never would be qualified as shelter under the existing code, under the state of emergency we were able to just have a [...] building inspector come and say "yes, this is safe", you know there is no any shower, there is no*

proper bathroom in the back, you know... It didn't meet the standards that codes normally have for mass shelters, but we were able to open it in three weeks ».

18. *« we were doing 3 000 placements, this year, we are now doing 6 000 placements a year, which is a doubling of the capacity of our system in just 4, 5 years, which is phenomenal and it is almost entirely of our expanded local investments ».*

19. *« We've intentionally brought together the shelter component with the service component [...] to make sure that people get whatever help they need to get off and stay off the streets ».*

20. *« Both shelters have built-in medical clinics, provide 24-hour access, allow pets, and secure places for possessions. They were also designed to allow shared spaces to accommodate couples. The shelters emphasize one-on-one case management that focuses on housing, workforce training, and treatment for addiction ».*

21. Cette gestion du sans-abrisme par l'essor de grands refuges avec peu de contraintes d'accès et intégrant une diversité de services rejoint une évolution déjà observée à San Francisco [Herring, 2019], ayant inspiré la ville de Portland.

22. Nous parlerons de « villages » pour décrire ces ensembles, construits en dur et autogérés (et souvent nommés comme tels par leurs habitants) et de « camps » pour référer aux tentes (seules ou groupées) et assemblages hétéroclites (grilles, bois, bâches) que l'on voit dans les espaces publics et qui ne sont pas l'objet de partenariats avec la ville et dont l'émergence est souvent plus spontanée.

23. *« tent cities have not only been sanctioned, but also publicly supported as tools of social welfare in light of the costs and shortage of existing shelters ».*

24. *« to ensure that there is space for this kind of shelter invention ».*

25. <https://www.portlandoregon.gov/police/62135>

26. *« identified as having multiple or high-risk contacts with police ».*

27. *« the most compassionate, kind... they have this very gentle energy to them. If they wouldn't wear the uniform, you would never imagine them as police officers, just because they are so gentle, and they do a really good job, sort of building the bridges between the police bureau and the services ».*

28. *« we would have to take him to jail. Spending extra time talking with him, I was able to convince him that, no, the jail was not the best option and there were other options he can take. You know, there are a lot of great officers in this world, I am not saying I am the only officer who is able to do that, but we are able to have good outcomes, we did not have to use force [...], it didn't get violent, we had a peaceful conversation and at the end he packed all of his stuff and he even shook my hand at the end, so ... that's a win. Even if he didn't want services, that's a win ».*

29. *« It changed the way police respond to homelessness and there is a much more compassionate response and a much bigger willingness to try to help people get their needs met. Again, that's not necessarily and not historically the role of law enforcement. Historically, law enforcement is that, it is to enforce law. The work has shifted to needing to add a more social side to it ».*

30. *« provide an empirical and theoretical counterweight to the more punitive interpretations of homelessness that narrowly focus on issues of access to public space and anti-homeless ordinances ».*

31. *« welfare practices reflect norms that prescribe who is to be protected, how and by whom, norms established by the prevailing citizenship regime ».*

32. *« how policy is enacted or experienced on the ground ».*

33. <https://www.portlandoregon.gov/toolkit/article/733519>

34. *« It focuses on taking a services-first approach to high-impact campsites, connecting campers to shelters, services, housing and health supports before a camp is posted for cleaning and removal – rather than continuing the cycle of posting, cleaning and having a return ».*

35. *« focused to assisting in public space management with the city ».*

36. *« It is a band aid at best and it is not a very big band aid, it's... as I told you before, it is a way to provide some momentary relief for the businesses and residents that are immediately affected by that specific*

camp, and there is no guarantee that the camp is going to stay gone, there is no guarantee that the camp will not come back as soon as we leave. [...] When we drove by the last camp, there were tents back again ».

37. En évitant de se trouver dans une situation d'inconstitutionnalité, relativement au fait de pénaliser le fait de camper dans les espaces publics si aucune autre solution n'existe.

38. « *educating people how they can reduce their impact and their visibility essentially with the people that are around them, be a good neighbor, I mean, if you gonna camp [...] there is a way to which you could draw less attention to yourself so... ».*

39. « *But the vast majority of people that lives on the streets, that we see in the tents are the “will nots”, the people who are making the choice that because of their addiction issues they will not go into an apartment, they will not succeed because they are choosing to stay on the streets, they have deeper addictions and zero desire to change and they are content with their way of life ».*

RÉSUMÉS

Face à l'accroissement du sans-abrisme aux États-Unis, une multitude de dispositifs se sont mis en place pour y faire face, de la multiplication des plans de lutte et des espaces de soin au développement de mesures anti-sans abris et de la criminalisation de la précarité. Cet article vise à comprendre la façon dont s'articulent ces registres d'intervention punitifs et socio-sanitaires et la signification de cette combinaison au regard de la reconfiguration des modalités de gestion du sans-abrisme. À travers une enquête de terrain menée à Portland (Oregon) aux États-Unis, cet article montre que le travail social et les espaces de soin (*spaces of care*) sont mobilisés par les pouvoirs publics comme un levier des opérations de « nettoyage » des camps, révélant des porosités entre le soin et le punitif, et traduisant une « invisibilisation bienveillante » du sans-abrisme et des effets de la crise du logement dans les espaces publics.

Faced with the increase in homelessness in the United States, a multitude of measures have been put in place to deal with it, ranging from the multiplication of homelessness plans and spaces of care to the development of anti-homeless measures and the criminalization of precariousness. This article aims to understand how these registers of punitive and care interventions are combined and the significance of the rise in outreach practice in both policing and policies. Based on a fieldwork carried out in Portland (Oregon) in the United States, this article outlines how this rise in homelessness outreach practices is closely related to encampment cleanups and the invisibilization of homeless people through “compassionate eviction” from public space.

INDEX

Keywords : homelessness, public space, Portland, inequality, revanchism

Mots-clés : sans-abrisme, espaces publics, Portland, inégalités, revanchisme

AUTEUR

ANTONIN MARGIER

Maître de conférences, Université Rennes-2, Département de géographie et aménagement

antonin.margier@univ-rennes2.fr