



Politique Publique liée au phénomène de l'Habitat de Rue de Bogota D.C. (Colombie)¹

Nom de la politique: Politique Publique liée au phénomène de l'Habitat de Rue

Date de début : 2012

Date de fin : 2015

Introduction

Les personnes vivant dans la rue (le plus souvent en raison de phénomènes multiples d'expulsion et/ou d'auto-exclusion des réseaux sociaux et familiaux) constituent l'une des plus importantes catégories d'exclus. Les 6 principaux obstacles restreignant la jouissance des droits humains sont :

¹ **L'Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'Observatoire Villes Inclusives a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Cette étude de cas fait partie du programme de Suivi des Droits Humains à la lumière de la Charte-Agenda Mondiale des Droits de l'Homme dans la Cité, mis en œuvre comme programme pilote à Bogota. L'évaluation des politiques publiques de Vieillesse et Troisième Âge, d'Habitat de Rue et d'Enfance et Adolescence du programme «Bogotá Humana» a été développée de septembre à décembre 2015. L'étude, coordonnée par la Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains en collaboration avec le Secrétariat d'Intégration Sociale du Gouvernement de Bogota, a été élaborée par Rocío Lombera (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, COPEVI), Giovanni Allegretti et Víctor Huerta (tous les deux du Centre d'Études Sociales de l'Université de Coimbra).

Pour plus amples informations: www.uclg.org/cisdp/observatory.

Pour plus d'informations sur le programme de Suivi des Droits Humains: <http://www.uclg-cisdp.org/fr/programme-suivi-droits-humains>





1. manque de reconnaissance sociale et légale des habitant-e-s de la rue comme sujets de droits dans l'égalité des conditions du reste des citoyen-ne-s ;
2. criminalisation, stigmatisation, discrimination et violence de la part de l'État comme du reste de la population envers ces secteurs de la population qui leur empêchent l'accès adéquat et approprié aux services de santé, notamment d'urgence ;
3. manque de réseaux sociaux positifs, documents d'identité ou officiels attestant d'un domicile fixe, qui restreignent ou empêchent l'accès aux possibilités de subsistance, emploi, subventions de programmes sociaux ;
4. actions et programmes de nature paternaliste/d'assistanat, basés sur la discrimination tutélaire, qui traitent ces populations comme des objets de protection, victimes ou délinquants potentiels, affectant, entre autres, leurs droits à l'intégrité, la liberté et la sécurité individuelle ;
5. manque ou insuffisance dans les politiques qui préviennent les racines du phénomène de rue, ainsi que de stratégies et programmes intégraux, inter-secteurs et aux acteur-ric-e-s multiples, coordonnés et concertés ;
6. mépris ou restriction de leur présence au sein des politiques de construction des espaces publics et dans l'entretien des terrains vagues (viaducs, parcs, ponts, voies ferrées, etc.).

L'administration du district de Bogotá a anticipé certaines indications des cadres normatifs nationaux : elle a créé l'Institut de district de protection de l'enfance et de la jeunesse (IDIPIRON) et, en 1995, le Programme intégral de protection et de sécurité sociale des indigents² et sa réglementation³, qui a donné naissance au **Programme de district de prise en charge des habitant-e-s de la rue**. En 2003, à la suite de la démolition d'« El Cartucho » (principal centre de concentration des habitant-e-s de la rue à Bogotá) pour laisser l'espace au Parc Troisième Millénaire, l'Accord n°79/2003 (« Code de police de Bogotá D.C. ») établit que les habitant-e-s de la rue « recevront une protection et des soins particuliers de la part de l'Administration de district ». Un Bureau permanent du Plan de prise en charge intégrale des citoyen-ne-s habitant la rue⁴ (PAIHC, selon son acronyme espagnol) a ensuite été créé, comme espace de coordination inter-institutions, chargé de coordonner et d'effectuer le suivi du Plan de prise en charge intégrale et de la politique selon une « approche fondée sur les droits ».

Depuis 2012, dans le cadre du Plan de développement de district Bogotá Humana (2012-2015) et en particulier dans son Axe 1 (« *Une ville qui surmonte la ségrégation et la discrimination. L'être humain au centre des préoccupations de développement.* »), le Secrétariat de district chargé de l'intégration sociale a mis en œuvre le *Projet Génération de capacités pour le développement de personnes exerçant la prostitution ou habitant dans la rue*⁵ qui s'est ensuite formalisé à travers la *Politique publique de district concernant le phénomène d'habitabilité de la rue* (PPDFHC)⁶. Cette politique contient une composante d'aménagement du territoire (« Développement urbain inclusif⁷ ») qui prévoit une intervention de rénovation urbaine du centre historique de la ville, intègre un secteur connu sous le nom d'El Bronx, très détérioré

² Accord n°13/1995

³ Promulgation du Décret 897/1995

⁴ Décret n°136/2005 et Décret n°170/2007

⁵ Projet CP-743-2012

⁶ Accord n°366/2009 et Décret n° 544/2011 (adoption de la Politique publique pour l'inclusion sociale de et pour les adultes)

⁷ Décret n°145/2013





d'un point de vue social et d'aménagement, en vue d'améliorer les conditions de vie et restituer leurs droits aux citoyen-ne-s de la rue. En parallèle, certaines problématiques de sécurité et de cohabitation liées à l'Habitabilité de la rue ont été intégrées au *Plan intégral de cohabitation et sécurité citoyenne Bogotá D.C. 2013-2023* avec une approche fondée sur la sécurité humaine.

1. Droits de la *Charte-Agenda Mondiale des Droits de l'Homme dans la Cité* permettant la concrétisation de cette politique et autres droits éventuels

La Politique se réfère à l'article X « Droit au logement et au Domicile » de la Charte-Agenda, qui invite les villes à prendre « les mesures adéquates pour offrir, en collaboration avec les autres autorités compétentes, un logement provisoire digne aux populations sans logis, ainsi qu'un emplacement adéquat pour les populations nomades » en facilitant « la domiciliation administrative des personnes sans toit dans des locaux associatifs afin de leur assurer un accès aux services sociaux, en particulier aux services de santé, dans la Cité. » La Charte-Agenda recommande « l'adoption d'un plan de construction de logements sociaux ou subventionnés, accessibles aux personnes à faibles revenus, ainsi que mise à disposition de lieux d'accueils dignes pour les personnes sans domicile ».

La PPDFHC concrétise d'autres droits énoncés dans le document : Droit à la Cité (art. 1), à la Démocratie participative (art. 2), à l'Égalité entre les Femmes et les Hommes (art. 4), aux Services Publics de Proximité (art. 6) et à l'Eau et à la Nourriture (art. 11). Cependant, cette politique va au-delà avec la reconnaissance de la prise en charge intégrale des Personnes vivant dans la rue comme impératif éthique et politique de la dignité humaine et convoque l'action conjointe de la société entière pour intervenir sur un phénomène socialement construit.

2. Contexte

La nécessité de la PPDFHC prend forme en 2012, suite aux urgences identifiées lors du VI Recensement des habitant-e-s de la rue à Bogotá : 9 614 personnes vivant dans la rue (88,93 % d'hommes pour 10,95 % de femmes et 0,05 % de personnes intersexuelles) sur une population totale de 7 467 804 habitant-e-s, une augmentation de près de 1 300 personnes par rapport à 2007. C'est alors qu'a été défini le concept de « personne habitante de la rue » : « tout citoyen ou toute citoyenne séjournant dans la rue (au moins 30 jours de suite) ou se trouvant temporairement dans un lieu particulier d'hébergement (institutions privées ou publiques ou lieux de consommation) et faisant de la rue son espace physique, social et culturel où il ou elle satisfait tous ses besoins et son lieu d'habitat »

Lors de la mise en œuvre de la politique, le SDIS a réalisé différentes études qui ont permis de comprendre et de transformer le phénomène de façon plus effective :

- « **Analyse de la distribution et caractérisation de la population habitant des bidonvilles et installations de fortune** » (2014) a permis d'identifier un échantillon (5 000 entretiens) de citoyen-ne-s de la rue dans leurs espaces de vie et d'analyser des données géoréférencées.
- La « **Première enquête de ressenti citoyen du phénomène d'habitat de la rue** » (2015), disponible en ligne et à laquelle ont répondu 1 007 personnes, a aidé à mieux comprendre les visions, les préjugés et les stigmatisations de la société concernant le phénomène mais elle a également permis de mettre en lumière les opportunités de reconstruction de relations positives.





- Des événements différenciés de **dialogue social** (Journées dans la rue, *Talleres de Horizonte de Sentido* (« *Ateliers de l'horizon du sens* »), Ateliers territoriaux) dans les 19 localités de Bogotá et 13 **espaces de dialogue locaux** (« *Conversation sur les territoires du District Capital autour du phénomène d'habitat de la rue* ») ont permis aux citoyen-ne-s de la rue et aux autres habitant-e-s des localités de construire en commun l'« **Horizon du sens de la Politique Publique de district concernant l'habitat de la rue** » (2015).

3. Description de la politique

Démarche / orientations / visions

La PPDFHC porte une attention toute particulière aux personnes qui se retrouvent, pendant une période courte ou longue de leur vie, à vivre dans les rues de la capitale colombienne. Son approche fondée sur les droits marque également l'usage d'un langage nouveau, qui place au centre les sujets de droits et rejette l'usage de définitions et d'actions paternalistes et d'assistanat. Dans ce cadre a été consacré l'usage du terme « habitants de la rue », qui vient se substituer à d'autres termes utilisés pour définir un même phénomène examiné (à travers les mots comme « sans abri » ou « sans domicile ») sous l'objectif de la privation et jamais comme conséquence de facteurs d'exclusion à dimensions multiples ou en terme de « choix de vie ». Comme le reconnaissent de nombreuses définitions de dictionnaires, le terme « habitabilité » ne se limite pas à la description de conditions de vie, il maintient également une valeur « programmatique » (et donc une dimension de « projet d'avenir ») dans la mesure où il représente « *la condition d'un environnement déterminé de pouvoir s'adapter aux nécessités de l'Homme et de ses activités* », en faisant référence à la « qualité d'habitable », à « *ce qui a un espace qui fait qu'une personne puisse s'y trouver et se sentir bien d'un point de vue de qualité de vie et confort* ». ».

L'usage qui est fait de ce terme à Bogotá date d'une dizaine d'années et fait ressortir la complexité culturelle de la vision du phénomène d'habitabilité de la rue. En outre, dans le cadre de la nouvelle politique nationale colombienne impulsée par la Loi nationale 1641/2013 et à partir des discussions ayant eu lieu dans divers espaces d'apprentissage en réseau entre les villes (Forums sur l'habitabilité de la rue, 2014-2015), le terme a pu être adopté par d'autres villes comme Medellín, Cali et Baranquilla.

Selon la perspective utilisée par le gouvernement de district de Bogotá, analyser la gestion publique à partir de l'approche fondée sur les droits signifie :

1. Reconnaître l'existence d'un cadre conceptuel international explicite qui modifie la logique d'élaboration des Plans de développement de district ;
2. Structurer les politiques sur la relation entre sujets de droits (non institution-personne), en conditions de formuler des demandes de prestations et agissements spécifiques de la part des corps de l'État, au sein de parcours d'évolution et de transformation personnelles et collectives qui associent, sans être paternaliste, soutien matériel et espaces de pédagogie civique et d'apprentissage mutuel ;
3. Travailler la prise de conscience par les personnes de leurs problèmes, en garantissant leur confiance et la continuité des processus et leur suivi.





Cette intention appuyant la construction de la progression des droits, configure un « devoir éthique » de ses propres gestionnaires, pour la clarification permanente des racines inspirant les politiques et de la cohérence de leurs actions selon une vision générale.

Objectifs

Les différentes actions effectuées lors du processus graduel de construction de la PPDFHC ont eu pour objectif de « *Redonner du sens au Phénomène d'habitabilité de la rue (...), orientées à l'amélioration de la cohabitation citoyenne et de l'affirmation de la dignité des citoyen-ne-s habitant dans la rue, dans le cadre de la promotion, protection, rétablissement et garantie de leurs droits, qui contribuent à leur inclusion sociale, économique, politique et culturelle ainsi que la protection intégrale des populations soumises au risque de vivre dans la rue.* »⁸ Tout cela, selon l'approche fondée sur les droits, qui place au centre le « *développement des capacités et l'élargissement des opportunités, à travers la mise en œuvre de stratégies intégrales et différentielles de prévention et de prise en charge sociale dans les domaines individuel, familial et communautaire, avec des personnes soumises au risque de vivre dans la rue et les citoyen-ne-s habitant dans la rue.* »

Mise en œuvre

Gérée par la sous-direction pour les adultes du Secrétariat de district chargé de l'intégration sociale, le Projet 743 « *Génération de capacités pour le développement de personnes exerçant la prostitution ou habitant la rue* » concentre officiellement sa gestion sur la tranche d'âge adulte (personnes ayant entre 22 et 59 ans). La création en 2011 du *Modèle de district pour l'habitabilité de la rue* a permis d'élargir l'approche selon une vision de phénomène, ce qui a renforcé l'articulation entre les différents secteurs municipaux, permettant l'élargissement de la prise en charge à d'autres groupes d'âges et l'inclusion de problématiques au sein d'autres politiques, menées par d'autres sous-directions techniques. Ainsi, il existe de façon évidente, une forte disposition à collaborer avec les équipes (dans les centres à travers des activités d'*outreach* - ou contact actif dans la rue) lorsque sont identifiées des personnes pouvant ou nécessitant être prises en charge par d'autres services. Dans la pratique, un protocole d'action prévoit même que lors des premiers contacts avec les personnes d'autres groupes d'âge, le service soit offert, en attendant que les autres sous-directions prennent le relais de prise en charge. En ce sens, les collaborations inter-secteurs les plus importantes sont celles réalisées dans les hôpitaux et autres structures liées au Secrétariat de district chargé de la santé ou dans les centres de détention, qui garantissent des services de prise en charge médico-psychologique, le traitement des dépendances et la continuité des actions de réinsertion sociale initiées au sein d'autres structures.

Depuis 2012, la politique a cherché à redonner du sens au concept de « prise en charge intégrale », en articulant une série d'étapes d'affirmation de la dignité et de réinsertion sociale des sujets pris en charge (appelée « Route des droits ») qui finit par reconcevoir une sorte de géométrie pyramidale des centres de prise en charge des citoyen-ne-s de la rue, répartis sur le

⁸ Secrétariat de District chargé de l'intégration sociale, Politique publique de district concernant le phénomène d'habitabilité de la rue 2015-202, p.82.





territoire. À la base de ces centres se trouvent les *Centros de Autocuidado* (« Centres d'autonomie dans les soins » qui offrent des services de base d'hygiène personnelle, d'alimentation et d'espace de repos et de socialisation), au sommet le Centre *Humanidad* (« Humanité »), le lieu où l'on prend son envol, c'est-à-dire où l'on effectue sa « sortie », qui est la conclusion de la série temporaire marquée par les différents degrés de soutien institutionnel à la réinsertion socio-professionnelle. Des actions collaboratives avec des organisations de la société civile et des secteurs de la Mairie même et d'autres corps d'État ont permis d'obtenir une amélioration des impacts et de la durabilité des investissements publics liés à la réintégration des personnes.

Participation citoyenne

Plus de 4 100 personnes ont été activement impliquées en 2014 à la conception participative de la base de fondation (son horizon de sens) de la politique à travers des discussions participatives/groupes de parole/réunions participatives. En outre, les différents centres de prise en charge procèdent quotidiennement à de multiples formes de dialogue social, dans le but d'impliquer les participant-e-s à améliorer les services et les stratégies de construction des droits. La PPDFHC a été marquée par une la mise en oeuvre de techniques d'*outreach* (contact actif) avec la consolidation de groupes de théâtre de rue et d'intervention artistique, le renforcement du travail de l'unité mobile et la création de journées pour prendre soin de soi-même et d'actions culturelles dans la rue, dont la fonction n'est pas uniquement de « *rechercher les problèmes là où ils se manifestent et mieux faire connaître l'éventail de services publics offerts* », mais également de dialoguer avec la communauté locale afin de la sensibiliser au phénomène d'habitat de la rue à travers des groupes et des événements particuliers. Ainsi, l'approche a été « intrinsèquement celle d'un dialogue » et elle s'est développée au moyen du contact et du dialogue quotidiens entre fonctionnaires et participant-e-s et avec les territoires et la communauté urbaine. Cette approche est également visible dans l'essence même du nouveau langage utilisé avec précaution par les travailleur-se-s et tous les documents officiels, démarche visant à réduire les barrières entre l'approche fondée sur les droits et les pratiques quotidiennes d'accueil et de formation civique.

La structure générale de la politique, la participation à la mise en œuvre et son suivi sont développés au sein de la Quatrième composante « Mobilisation citoyenne et réseaux de soutien social » avec pour objectif de « *Promouvoir la participation et la mobilisation citoyennes à la participation politique et la représentation citoyenne, pour la réalisation du droit à la ville de toutes et de tous, en élargissant les connaissances sur l'exercice de la citoyenneté dans le cadre du Phénomène, la construction d'un réseau de district qui permette l'articulation entre les institutions, les organisations et la communauté, ainsi que le développement d'espaces d'auto-reconnaissance des Citoyen-ne-s habitant la rue comme sujets politiques, vers l'affirmation de leur dignité et un nouveau sens donné au Phénomène* ». Cette composante se décline en 4 lignes d'action pour le renforcement de la participation : *Génération de connaissances sur la participation et l'exercice de la citoyenneté liée au Phénomène d'habitat de la rue ; Consolidation et promotion d'une citoyenneté active de la population habitant la rue ; Mobilisation sociale pour la transformation du Phénomène d'habitabilité de la rue ; Consolidation du réseau de district pour le traitement du Phénomène d'habitat de la rue.*





D'autre part, à l'instar des autres politiques sociales du District Capital, la PPDFHC dispose d'une instance inter-secteurs : le Comité opérationnel pour le Phénomène d'habitat de la rue⁹, comité mixte où sont représentés les secteurs et entités du District, les entités du niveau national, le secteur privé, le secteur tertiaire, le monde enseignant, les acteur-riche-s locaux et la population habitant la rue.

4. Financement

Le Budget exécuté pour le Projet 743 montre comment, lors de l'administration du PDD Bogotá Humana, l'investissement concernant la prise en charge de la population habitant dans la rue a augmenté de façon substantielle, surtout depuis la conception et la mise en œuvre de la « Route des droits », qui a mené à une augmentation dans les modalités et la capacité de prise en charge, en passant de 13 milliards de pesos en 2013 à un peu plus de 26 milliards en décembre 2015. Ceci représente une augmentation de 68 % entre les deux dernières périodes, obtenue grâce à l'articulation des entités du District, qui ont permis de conjuguer les efforts pour consolider les ressources de l'investissement destiné à la prise en charge de la population vulnérable.

Plan de développement Bogotá Humana 2012 – 2016				
Secrétariat de district chargé de l'intégration sociale, Projet 473 « Génération de capacités pour le développement de personnes exerçant la prostitution ou habitant la rue »				
Périodes	2012	2013	2014	Décembre 2015
Budget Exécuté	\$ 2 765 725 601	\$ 13 379 765 885	\$ 15 618 079 263	\$ 26 248 239 605

Source : Sous-direction de conception, évaluation et systématisation. Rapports sur le plan actuel de développement 2012-2013 Système de Budget du district PREDIS - Système de registre des bénéficiaires SIRBE, période 2014 - 2015

Le budget destiné depuis le projet ayant pour objet social la prise en charge de la population habitant la rue et du phénomène social représente 4 % du budget de la politique sociale de Bogotá. Il a été investi dans la politique publique sociale orientée vers la population de rue la plus vulnérable de la ville, à travers l'approche fondée sur la population et l'approche différentielle, qui permet d'accorder une attention spécifique aux habitants de la rue en situation de handicap, aux personnes âgées, aux enfants et aux adolescent-e-s, jeunes, familles et personnes LGBT.

Budget investi dans les politiques publiques de populations à travers l'exécution des projets d'investissement			
Plan de développement Bogotá Humana 2012 – 2015			
Code Projet	Description du projet	Total 2012 – 2015	% Participation

⁹ Auparavant Bureau permanent du Plan de prise en charge intégrale des Citoyen-ne-s habitant dans la rue (connue comme le Bureau PAIHC, créé par le décret 170 de 2007), instance où a été conçue la formulation technique de la PPDFHC et qui est ensuite devenu le Comité opérationnel pour le Phénomène d'habitat de la rue, avec le décret 560 de 2015, qui a adopté la Politique publique de district concernant le phénomène d'habitat de la rue.





721	Prise en charge intégrale des personnes handicapées, de leurs familles et aidants : <i>Cerrando Brechas</i> (« combler les écarts »)	\$ 150 102 252 044	11 %
735	Développement intégral de la petite enfance à Bogotá	\$ 662 610 882 977	50 %
741	Relations sans violence pour et avec les familles de Bogotá	\$ 65 969 424 802	5 %
742	Prise en charge intégrale des personnes âgées : diminuer la discrimination et la ségrégation socio-économique	\$ 325 258 069 827	25 %
743	Génération de capacités pour le développement de personnes exerçant la prostitution ou habitant la rue	\$ 58 011 810 354	4 %
749	Promotion de l'exercice et de la jouissance des droits des personnes LGBT	\$ 9 167 345 669	1 %
760	Protection intégrale et développement des capacités des enfants et des adolescent-e-s	\$ 41 649 614 497	3 %
764	Jeunes s'emparant de leur citoyenneté	\$ 12 176 365 784	1 %
TOTAL		\$ 1 324 945 765 954	100 %

Source : Direction de l'analyse et conception stratégiques. Système de budget du district - PREDIS - 2012-2015 Secrétariat de District chargé de l'intégration sociale.

5. Principaux résultats

La nouvelle démarche, avec son « approche fondée sur les droits », a atteint plusieurs objectifs :

1. Une **ré-articulation complexe de la Planification stratégique et des services de prise en charge** des habitant-e-s de la rue, en passant en quelques mois de 5 centres en 2012 (2 de fonctionnement direct et 3 en externe) à 8 centres en 2015 (7 de fonctionnement direct, 1 en externe et 1 unité mobile), complétés par 2 jardins d'enfants soumis au risque de vivre dans la rue et 3 centres de nuit pour les personnes âgées habitant dans la rue ;
2. La municipalisation de deux centres de prise en charge dont la gestion était jusqu'alors externalisée, ce qui a permis de garantir une **plus grande cohérence dans la gestion des compétences du personnel**, de sa formation et une approche cohérente centrée sur les droits humains ;
3. L'augmentation du personnel impliqué dans les activités de prévention et de prise en charge directe des habitant-e-s de la rue (160 en 2011, 495 en 2015) ainsi que sa reconnaissance professionnelle, ses compétences et ses motivations ;
4. L'**augmentation des personnes prises en charge**, qui sont passées de 10 000 en 2012 à 14 200 en 2015 (données au 31 octobre) ;
5. **Indices élevés d'efficacité des nouveaux services itinérants de prise en charge dans la rue** (comme les Journées pour prendre soin de soi) destinés à aller à la rencontre des nouvelles personnes dans les lieux de vie, en réduisant ainsi les barrières d'accès aux soins prodigués par les services publics ;
6. **Indices faibles de roulement dans les centres de prise en charge de degré le plus élevé**, indiquant une fidélisation des personnes prises en charge dans le suivi de leur route vers l'autonomisation et la réinsertion sociale ;





7. « **Indices de récupération** » élevés (75 % en 2012 et 73 % en 2014), c'est-à-dire une capacité élevée des personnes à devenir indépendantes des services, pour arriver à la fin de la « route des droits », sans devoir y avoir de nouveau recours ;
8. **Enrichissement des mesures des indices d'impact des services à moyen terme** (très faibles par le passé), ce qui permettra dans le futur d'avoir une vision plus claire des réussites ou des faiblesses en vue d'améliorer la politique ;
9. Un **renouvellement du langage** utilisé dans les documents officiels, dans les définitions des rôles fonctionnels et dans la prestation de services, afin de renouveler la vision de l'habitat de la rue et afin que les sujets de droits ne se sentent pas « bénéficiaires » de l'action de l'État mais « co-responsables » de leur conduite et de leurs réussites ;
10. **Augmentation des accords pour garantir des stages d'insertion professionnelle** des personnes qui effectuent la route des droits (inter-départements ou avec des entreprises privées ou le tiers secteur). De plus, 22 accords ont été passés avec des universités pour des études et stages qui soutiennent la Municipalité dans l'affirmation de la dignité des personnes vivant dans la rue ;
11. Une **multiplication des données recueillies** pour connaître les différences (en termes de provenance, raisons d'expulsion ; expériences de violence ; attention au genre et à l'orientation sexuelle ; lien étroit avec les animaux de compagnie, etc.) et une **stratégie de géo-référencement** de ces données pouvant améliorer les prestations de services ;
12. **Haut degré de satisfaction des personnes impliquées** dans la nouvelle « Route des droits » (bien représentée dans les enquêtes annuelles) et bonne capacité à affirmer la dignité des sujets de droits (à l'aide de méthodologies d'éducation populaire) et à susciter des cercles vertueux de reconstruction des relations entre citoyen-ne-s habitant la rue et leur environnement, en modifiant les stigmatisations et les perceptions de la part de la communauté à travers des actions de co-responsabilisation pour l'amélioration de la ville ;
13. Une **capacité accrue des personnes habitant la rue et participant aux services à prendre des décisions en faisant preuve de responsabilité et d'un sens de la solidarité** pour l'amélioration des capacités des services vers la construction des droits des personnes les plus vulnérables, comme l'illustre l'entretien ci-dessous :

[...] Avant, ici, dans l'espace de projections ciné du centre, il y avait une zone spéciale pour les personnes handicapées, qui servait aussi de cantine. Après un certain temps, nous l'avons supprimée. Ce fut décidé d'un commun accord, après un vrai dialogue avec nous, le groupe de co-responsabilité et même des discussions en assemblée. Pourquoi l'avons-nous supprimée ? Parce qu'elle n'avait plus de sens. Elle perpétuait l'exclusion des plus faibles, des plus âgés d'entre nous... Au départ, elle était nécessaire, le comportement de certains, des nouveaux, était presque inhumain, on passait devant eux et on profitait de leur handicap pour notre propre intérêt, mon Dieu ! J'ai honte rien que d'y repenser... Aujourd'hui nous prenons soin des personnes âgées et des personnes handicapées, nous les aidons à se mettre à table, nous les soutenons, nous leur prenons leurs plateaux. Nous avons effectué un parcours vers la compréhension, qui nous a fait grandir. [...] Le changement a été possible parce que les travailleur-se-s du centre nous ont forcé à réfléchir à ce sujet, ils nous ont poussé à songer si nos comportements étaient justes ou non. Mais la solution d'éliminer la zone spéciale ne vient pas d'eux, mais de nous. Et je crois que nous y sommes parvenus parce qu'entre-temps nous avons construit un climat de confiance, nous nous sommes ouverts les uns aux autres et aux agents publics parce qu'ici nous





ne nous sentons pas comme dans une prison, enfermés, mais dans une société amie, qui confie en notre capacité à prendre des décisions responsables. (entretien avec une personne fréquentant le Centre d'accueil, réalisée le 6/10/2015)

6. Principales limites et recommandations pour les surmonter :

Les principales limites de la PPDFHC ont à voir avec la précarité du personnel et la nécessité de garantir la durabilité des actions, en tenant compte de la capacité démontrée des politiques du District Capital de parvenir peu à peu dans le temps à une plus grande cohérence avec l'approche fondée sur les droits et ses dimensions de lecture territoriale et différentielle.

Afin d'optimiser le potentiel démontré par cette politique, l'on suggère un **effort plus grand pour la collecte et la différenciation des données relatives au changement rapide du Phénomène d'habitat de la rue**, afin d'acquérir une meilleure compréhension de la façon dont change le pourcentage de participation de la population vivant dans la rue selon le lieu de provenance mais aussi des motivations qui conduisent de plus en plus les personnes d'autres villes à venir vivre dans les rues de la capitale. La valeur stratégique de l'approfondissement de telles dynamiques réside dans la nécessité d'articuler une plus grande concertation avec les politiques analogues des autres municipalités et avec la Politique nationale prévue par les dispositions de la loi 1643/2013.

Multiplier et développer davantage d'alliances avec les autres secteurs et acteur-riche-s du District aiderait à acquérir une meilleure compréhension des phénomènes pervers associés à l'habitabilité de la rue : abandon et exploitation sexuelle ou de main-d'œuvre des mineur-e-s ; abandon des personnes âgées et des personnes handicapées ; et autres facteurs d'exclusion liés à la violence au sein de la famille ou au travail illégal pour mener ainsi à une meilleure articulation des différentes politiques publiques avec la Politique publique à destination des habitants des rues.

D'autre part, **l'adoption de nouveaux standards visuels et de nouveaux instruments** (vidéos, caricatures, pièces de théâtre, installations artistiques de différents types) **pour communiquer les politiques de prise en charge aux personnes vivant dans la rue**, leurs racines philosophiques et règles, pourrait non seulement attirer davantage de personnes dans le besoin vers ces services mais aussi servir à élargir à la ville un débat civique important et ainsi dialoguer de façon plus approfondie et plus fréquente sur les expériences dans d'autres lieux. Il serait également recommandé d'approfondir le processus de décentralisation de la gestion des programmes d'insertion sociale dans le domaine du territoire du district et l'augmentation de la formation en Droits Humains pour tous les agents impliqués dans les politiques d'insertion sociale, la communication et les forces de police, dans une optique de qualification des capacités et les motivations de celles et ceux qui y travaillent.

Enfin, il pourrait être utile de travailler à la **construction d'un Indice de Développement Humain spécifique** pour l'analyse des spécificités du Phénomène d'habitat de la rue et de l'impact de la Politique publique de district dans l'attribution d'un nouveau sens au phénomène et l'affirmation de la dignité des personnes habitant dans la rue. Cela pourrait servir à mesurer la capacité des politiques à aller au-delà de la simple prestation de services, afin de répondre à la question centrale de ce qu'implique le développement humain lorsqu'on est en situation de





vie nomade dans la rue et quelle relation cela peut-il avoir avec l'élargissement des opportunités et le développement des capacités.

1. Comparaison internationale et rétro-alimentation de la *Charte-Agenda Mondiale des Droits de l'Homme dans la Cité*

Dans de nombreux pays, les politiques publiques à destination des sans domiciles fixes tendent à faire face aux « urgences » (de sécurité, de protection civile en cas de mauvais temps et de catastrophes naturelles, même d'esthétique urbaine) ou à offrir des services d'assistance (alimentation, hygiène personnelle, soins médicaux, psychologiques et sociaux liés aux dépendances à l'alcool ou aux stupéfiants) mais elles placent rarement l'habitant de la rue au centre d'un programme de « construction des droits », qui ouvre à une voie d'affirmation de la dignité et de reconstruction graduelle des réseaux familiaux et communautaires.

Le cas de la PPDFHC est innovant car il se base sur un accompagnement prolongé des personnes accédant aux différents centres de soutien proposant des services dans le cadre de la Route des droits, destinée à renforcer l'estime de soi et la dignité des sujets de droits, à partir de l'affirmation selon laquelle toutes et tous doivent « avoir le droit à une seconde chance, à changer de vie et à redécouvrir le sentiment d'être une personne utile à la société. » Et également « reconstruire sa relation à la rue, sans la nier, mais plutôt en continuant de la vivre comme un espace de sens pour leur travail ou leurs relations » (tandis que dans d'autres contextes, la destination finale de nombreux programmes d'assistance ne contemple pas l'horizon de la ville comme un espace « acceptable »).

Selon cette perspective, la stratégie qui en découle est innovante car elle montre en même temps un fort caractère d'« universalisation » des droits, et elle intègre également la matérialité et les spécificités des contextes locaux comme qualité intrinsèque de sa façon d'agir et de se restructurer en permanence. Une telle reformulation de la base de la politique, destinée à surmonter graduellement le simple renforcement des services orientés à la prise en charge intégrale respectueuse du libre arbitre de personnes auxquelles la politique fait référence se fonde sur la co-responsabilisation et sur la maturité critique des sujets de droits et sur un plus grand « sentiment d'appartenance » au corps de la ville et à la communauté urbaine.

Une telle posture re-sémantise le rôle propre des institutions locales, qui ne se présentent plus comme de simples prestataires de services, ni comme de simples facilitatrices de la compétitivité du territoire dans le panorama national et international mais comme des vecteurs (dans le temps et l'espace) de la concrétisation des droits de leurs habitant-e-s, intéressés à potentialiser leur capacité de réinsertion et reconnexion sociale avec les personnes, qui, en raison de conjonctures et ruptures des réseaux de soutien familial et social, ont été expulsées du réseau des relations citoyennes et marginalisées de la jouissance de certains droits fondamentaux.

L'approche territoriale et différentielle adoptée à Bogotá a permis de renforcer la garantie de la Sécurité humaine (garantir l'accès à la santé, aux services d'urgence, à la prise en charge de maladies dérivant de leurs conditions de vie, au traitement pour l'usage de stupéfiants, tout comme une sexualité saine dans son contexte, contrôle de la natalité, santé maternelle et reproductive). Toutefois, elle a également permis d'aller au-delà, dans des directions qui n'étaient pas considérées auparavant comme centrales et qui ont à voir avec la relation entre





Droits Humains et Démocratie. Autrement dit, elle a été orientée pour dépasser les visions qui ignorent l'appropriation des droits des habitant-e-s de la rue et leur nient la possibilité d'assumer autonomie personnelle et participation collective.

Par exemple, l'intérêt se portait plus sur le fait de savoir combien ils étaient, où ils trouvaient et leurs différences, afin de mieux garantir le droit à l'identité personnelle et donc, à la citoyenneté, c'est-à-dire à exprimer leur volonté et intervention dans l'espace public. En même temps (bien qu'il n'ait pas été possible d'en faire un axe central, étant donné les compétences limitées d'une Mairie dans le système administratif et institutionnel), la nouvelle politique a été orientée vers davantage de discussion avec la société bogotanaise, sur la nécessité de réformer le système judiciaire : cesser la discrimination, la criminalisation et les actions de nettoyage social ; former les forces de police à une plus grande sensibilité aux droits ; tout comme la garantie d'un accès efficace à la justice des personnes habitant dans la rue.

Il a pu être observé qu'un tel changement structurel a apporté une augmentation considérable des investissements publics, en termes de ressources financières et professionnelles, même s'il est clair que ceci exigeait une nouvelle conscience de l'efficacité, en envisageant la question de l'efficacité et de l'efficience de façon sérieuse, en augmentant le recueil de données et en travaillant à la frontière entre le quantitatif et le qualitatif.

À partir de cette perspective, les lignes de la Politique publique de district concernant le Phénomène d'habitat de la ville expérimentée à Bogotá pourraient constituer une bonne base de débat pour contribuer à améliorer et perfectionner les documents tels que la Charte-Agenda Mondiale des Droits de l'Homme dans la Cité, dans la mesure où elles semblent profondément cohérentes avec ses valeurs et affirmations mais aussi, à travers des actions concrètes, elles arrivent à montrer comment il est possible, depuis le niveau local, de définir des politiques capables de rénover et articuler la vision et les définitions d'importants phénomènes sociaux, à partir de l'évaluation des épistémologies (et même du langage de leurs protagonistes).





ANNEXE. Schéma de fonctionnement du Projet 743 (Génération de capacités pour le développement de personnes exerçant la prostitution ou habitant la rue)

Projet 743 : Génération de Capacités pour le Développement de Personnes Exerçant la Prostitution ou Habitant la Rue

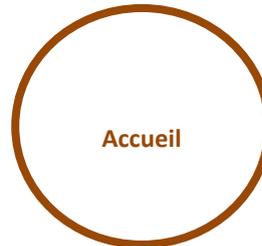
Service Social de Prise en Charge Intégrale des Citoyen-ne-s Habitant dans la Rue
Composante du Développement Personnel Intégral



Autonomie dans les soins (autocuidado)

Centro de Autocuidado
Oscar Javier Molina
Centro Humanidad
Centro de Autocuidado
Bacatá
Centro de Autocuidado
Liberia
Centro de Autocuidado
mobile

Destinée à l'affirmation de la dignité des citoyen-ne-s habitant dans la rue à travers des actions et des stratégies à court terme pour la récupération d'habitudes alimentaires et d'hygiène personnelle (autonomie dans les soins ou autocuidado); promotion des droits et devoirs et divulgation et lien à l'offre de prise en charge sociale et sanitaire en permettant l'atténuation des risques et la réduction des dommages générés par la vie dans la rue.



Accueil

Centro de Autocuidado
Oscar Javier Molina
Centro Humanidad
Centro de Autocuidado
Bacatá

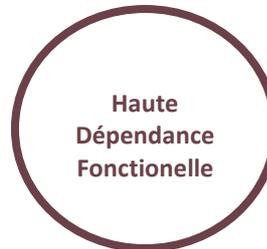
Destinée au développement d'actions, stratégies et processus à moyen terme, en milieu semi institutionnel, pour la consolidation des habitudes d'autonomie dans les soins, d'alimentation et de sommeil, le rétablissement des droits, le lien aux réseaux de soutien et de protection des nouveaux objectifs personnels au cours du processus de transformation du style de vie des citoyen-ne-s habitant dans la rue.



Développement Personnel Intégral

Centre de Développement Personnel El Camino
Centre de Formation Academia

Destinée au renforcement des capacités pour dépasser l'habitabilité de la rue, au moyen de processus de prise en charge à moyen terme, en milieu institutionnel et semi-ouvert, à travers lesquels et selon une approche systémique l'on aborde les dimensions du développement humain, en favorisant les possibilités d'inclusion sociale et d'insertion professionnelle pour les citoyen-ne-s habitant dans la rue.



Haute Dépendance Fonctionnelle

Centre d'Haute Dépendance Fonctionnelle

Destinée au soin qualifié et à l'accompagnement interdisciplinaire des citoyen-ne-s qui, en raison de leurs conditions physique, mentale ou cognitive associées à l'habitabilité de la rue, requièrent une attention et une prise en charge sur le long terme, en milieu institutionnel, selon une approche centrée sur la consolidation de l'indépendance et la garantie des droits.



Stratégie Contact Actif

La stratégie fait partie de la route de réalisation des droits des citoyen-ne-s habitant dans la rue depuis une perspective de la rue, de la prévention et du lien aux services. Elle situe les personnes habitant dans la rue ou les personnes exerçant la prostitution dans les lieux et espaces urbains pour faciliter les dialogues et les rapprochements en lien avec les dynamiques des phénomènes, comme l'identification de facteurs de permanence et prévention. Cette stratégie est la porte d'entrée du Projet 743 « Génération de capacités pour le développement des personnes exerçant la prostitution ou habitant la rue », d'autres services, projets et programmes de la ville pour leur inclusion sociale.





Pour plus d'informations :

m.fricaudet@uclg.org

Pour accéder à la note de synthèse de l'évaluation des politiques publiques de Bogota Humana:

<http://www.uclg->

[cisd.org/sites/default/files/Frc%20Monitoreo%20Pol%C3%ADticas%20Inclusi%C3%B3n%20Social-Bogot%C3%A1-Resumen%20ejecutivo%20%281%29.pdf](http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Frc%20Monitoreo%20Pol%C3%ADticas%20Inclusi%C3%B3n%20Social-Bogot%C3%A1-Resumen%20ejecutivo%20%281%29.pdf)

Pour accéder au rapport complet (en espagnol uniquement): <http://www.uclg->

[cisd.org/sites/default/files/13062016_El_enfoque_de_derechos_a_traves_del_Plan_de_Desarrollo_DISTRITAL_1.pdf](http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/13062016_El_enfoque_de_derechos_a_traves_del_Plan_de_Desarrollo_DISTRITAL_1.pdf)

Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):

Tlf : + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisd/>

Remerciements et crédits

Le présent cas pratique a été écrit par Rocío Lombera, présidente du «Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento» (COPEVI) de la Ville de Mexico. L'évaluation des politiques publiques du programme «Bogota Humana» s'a bénéficié aussi de la collaboration de Víctor Huerta et Giovanni Allegretti (Centre d'Études Sociales de l'Université de Coimbra), sous la coordination de Magali Fricaudet, Secrétaire Exécutive de la CISDPDH.

