

LIVES Impact



© Benoît Tabin

« Politiques » en direction du sans-abrisme: mesurées et demi-mesures

AUTEURES

HÉLÈNE MARTIN, Professeure ordinaire, Haute école de travail social et de la santé, Lausanne (HETSL), HES-SO

BÉATRICE BERTHO, Collaboratrice scientifique, Haute école de travail social et de la santé, Lausanne (HETSL), HES-SO

Le « confinement » a révélé l'existence du sans-abrisme au-delà des cercles professionnels, militants et caritatifs qui y était déjà familiarisés et dont une partie demandait le développement de mesures d'assistance depuis des années. L'existence de personnes sans abri en Suisse ne date en effet pas d'hier, mais elle est l'objet d'un faible niveau d'intérêt politique (Kakpo & Cattacin 2011 ; Schuwey & Knöpfel, 2014 ; Drilling et al. 2020) : la Suisse ne dispose par exemple pour l'heure d'aucune statistique, ni de définition officielle du sans-abrisme. Le champ de recherche sur le sans-abrisme s'est pourtant développé dans la plupart des pays européens depuis une quarantaine d'années (Choppin & Gardella, 2013). Il commence seulement de se développer en Suisse. Depuis 1987, qui a été définie par l'ONU comme l'année internationale du logement des sans-abris, la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-

Abri ([FEANTSA](#)) constitue une référence dans l'information et la lutte contre le sans-abrisme. Celle-ci a développé une typologie du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement ([ETHOS](#)) permettant de définir différentes « situations de vie qui équivalent à des formes de sans-abrisme à travers l'Europe » et de communiquer à leur sujet : a) le sans-abrisme consistant à n'avoir aucune sorte d'abri et à dormir dans la rue, b) le sans-abrisme avec un endroit pour dormir, mais temporaire (par exemple les institutions), c) avec accès à un logement précaire (menacé d'exclusion grave en raison de la précarité des baux, de l'expulsion, de la violence domestique) et enfin d) consistant à vivre dans des logements inadéquats (dans des caravanes sur des terrains de camping illégaux, dans des logements insalubres, dans des conditions de surpeuplement extrême).

Se référant à l'une ou à plusieurs de ces situations, la recherche conduite depuis une quarantaine d'années dans des pays européens a développé un savoir considérable, qui a donné lieu à des synthèses permettant de dégager différentes tendances. Que nous apprennent ces recherches ? Et peut-on faire des liens entre la situation en Suisse et celles de pays voisins ?

Les tendances dégagées par la recherche conduite dans les pays de l'Union européenne

Sans surprise, il ressort de l'analyse de la littérature que les différents régimes nationaux d'aide sociale ont une influence majeure sur les causes et la nature du sans-abrisme, des instruments de la sécurité sociale pouvant réduire le sans-abrisme (Busch-Geertsema, Edgar, O'Sullivan, & Pleace, 2010; Mayock, Sheridan, & Parker, 2012; Pleace, 2010). La synthèse de la littérature parue ces deux dernières décennies montre également que le sans-abrisme en Europe a augmenté et s'est en partie transformé. Alors que les premières recherches avaient mis au jour un sans-abrisme local (et masculin), de longue durée et dû à une absence de prise en charge de problèmes sociaux, la recherche récente met en évidence l'hétérogénéité des situations de sans-abrisme.

Parmi les personnes qui dorment en rue, dans les dispositifs d'hébergements d'urgence nocturne ou dans des logements précaires ou inadéquats se trouvent des migrant-es économiques de l'Union européenne. Ces personnes se déplacent pour trouver des moyens de subsistance et rentrent dans leur pays d'origine après quelques années ou lorsque à l'absence d'opportunités d'emploi s'ajoute l'absence de chez-soi. Dans cette catégorie, les groupes ethniciés sont surreprésentés en raison des vulnérabilités liées au racisme ou au statut d'immigrant-e, en particulier la discrimination sur les marchés du travail et du logement, les restrictions d'accès à l'aide sociale et parfois la méconnaissance de ses droits (Pleace, 2010).

Des ressortissant-es de pays considérés par les politiques européennes comme des « pays tiers » constituent une autre partie des personnes sans abri. En raison de la fermeture des « frontières » de l'Europe au cours du 20e siècle (Blanchard, 2018), ces personnes demandent l'asile et sont soumises à une évaluation unilatérale par l'autorité de leur motifs (Tabin, 2020) ou, lorsqu'elles n'ont pas reçu d'autorisation de séjour ou que celle-ci est échue, vivent illégalement sur le territoire (Edgar, Doherty, & Meert, 2004). Alors que certaines d'entre elles exercent un travail non déclaré depuis des années, elles ont un accès aux prestations sociales tantôt minimal et tantôt nul (Pleace, 2010).

Les recherches conduites dans une perspective de genre ont en outre évalué qu'un tiers des personnes sans abri sont des femmes (Edgar & Doherty, 2001; Lelubre, 2012), et une fois encore la recherche met en évidence la variété de situations. Les femmes sans abri sont plus nombreuses que les hommes parmi certains groupes ethniciés, par exemple les femmes « roms » vivant en Italie et les Marocaines en Espagne (Mostowska & Sheridan, 2016). Certaines femmes bénéficient toutefois de l'« avantage » relatif d'être orientées vers des structures d'hébergement plus stables

(Loison-Leruste & Perrier 2019; Marpsat, 1999), en prolongation d'une histoire d'institutionnalisation des femmes déviantes (Amistini, 2003; O'Sullivan, 2016). Enfin, d'autres recherches relèvent une tendance, chez les femmes sans logement, à privilégier le recours à des réseaux informels, comme loger chez des connaissances, dans sa famille ou dans des squats (Marpsat, 1999; Maurin, 2017; Reeve, Goudie, & Casey, 2007), alimentant le caractère « caché » (Bretherton, 2017; Löstrand & Quilgars, 2016; Pleace, 2016) et « transitionnel » (O'Sullivan, 2016) d'un sans-abrisme au féminin.

Et en Suisse ?

En l'absence de définitions politiques, de données empiriques et d'analyses finalisées, le sans-abrisme en Suisse demeure peu connu. Les résultats de deux recherches en cours, conduites par la Haute école de travail social du Nord-ouest de la Suisse et financées par le FNS¹, permettront prochainement d'évaluer l'ampleur et la nature du sans-abrisme dans différentes villes de Suisse.

Dans l'intervalle, les données locales et qualitatives² que nous avons recueillies corroborent plusieurs constats établis par la recherche européenne. Les personnes sans abri en Suisse romande renvoient en effet à une hétérogénéité de situations. Il s'agit d'hommes et de femmes de différents âges, y compris des enfants et des personnes âgées, provenant de Suisse, de pays européens et de pays dits « tiers ». Les statuts administratifs de ces personnes provoquent différentes vulnérabilités (Martin & Bertho, 2020).

Les personnes disposant d'un droit de résidence en Suisse ont théoriquement droit aux prestations de l'aide sociale, qui devraient en principe les éloigner du sans-abrisme. Le non-recours à l'aide sociale des personnes sans abri s'explique notamment par l'absence de papiers prouvant leur résidence sur la commune, par des réticences à demander une aide jugée inadaptée, ou encore, pour les personnes détentrices d'un permis de séjour, par la peur de perdre ce dernier en raison de la condition de ne pas dépendre « durablement et dans une large mesure de l'aide sociale » (art. 63 LEI) à laquelle la prolongation de ce permis est soumise. ➔

1 *Obdachlosigkeit in der Schweiz - Ausmass und Erklärungen in 8 der grössten Städte, unter Leitung von Prof. Jörg Dittmann und Exploring Homelessness and Pathways to Social Inclusion: A Comparative Study of Contexts and Challenges in Swiss and Croatian Cities, unter Leitung von Prof. Dr. Matthias Drilling.*

2 [Quels besoins ont les personnes sans-abri ? Analyse des points de vue des personnes, salariées, bénévoles et sans-abri engagées dans les dispositifs d'assistance \(Lausanne et Suisse romande\).](#)

Les personnes qui ne disposent pas d'autorisation de résidence en Suisse n'ont en revanche aucun droit à l'aide sociale. Les migrant-es économiques provenant des pays membres de l'UE ou de l'AELE ont en effet l'obligation de « disposer de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine » ([SEM, « Ressortissants de l'UE et de l'AELE, y compris la Suisse, et les membres de leur famille »](#)). Cette obligation, qui renvoie aux accords que la Confédération a signés avec la Communauté européenne et l'AELE, permet aux États d'adopter des dispositions législatives encourageant la mobilité à l'intérieur de l'Europe (conformément aux logiques de marché) sans pour autant les obliger à venir en aide aux personnes « étrangères » en cas de détresse (Tabin, A paraitre).

Enfin, les personnes sans abri issues de pays dits « tiers » sont soumises à différents régimes. Celles qui ont demandé l'asile en Suisse et qui ne peuvent subvenir à leurs besoins ont droit aux prestations minimales de l'aide sociale d'urgence, fournie la plupart du temps sous forme de prestations en nature et très inférieures à l'aide sociale destinée aux personnes résidentes ([art. 81 LAasi](#)). Ces personnes peuvent se retrouver sans abri lorsqu'elles sont sorties de la procédure, en particulier lorsqu'elles sont déboutées de l'asile – ce qui peut arriver dès le début de la procédure. Si elles évitent dès lors de s'adresser à cette aide sociale d'urgence minimale, c'est parce que ce recours les forcerait à participer à leur propre expulsion du pays. Certaines d'entre elles sont en Suisse depuis des années, y compris en travaillant de manière non déclarée mais, en l'absence d'autorisation de séjour, elles n'ont bien entendu aucun droit à l'aide sociale.

D'autres disposent d'un visa ou d'un titre de séjour délivré par un autre État membre de l'espace Schengen. En vertu des accords de Dublin, ces personnes peuvent demeurer en Suisse « pour un séjour de courte durée ne dépassant pas 90 jours par période de 180 jours » mais à condition (entre autres et comme les migrant-es européen-nes) de « disposer de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine » ([SEM, Ressortissants d'États tiers](#)). N'ayant droit à aucune aide sociale, ces personnes ont en outre un droit au travail contingenté et conditionné à l'établissement de la preuve qu'aucun-e ressortissant-e suisse ou provenant d'un pays de l'UE ou de l'AELE n'a le profil requis pour occuper le poste ([LEI, chapitre 5, section 1, art. 21](#)).

Si l'article 12 de la Constitution suisse garantit au nom de la dignité humaine un droit universel d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (Cst, art. 12), ce droit n'est pas vraiment respecté (Tabin, 2005). En outre, en raison du fédéralisme, les cantons et les communes ont une grande latitude dans leurs actions en direction de ce qu'elles estiment être des « situations de détresse ». Aussi, les dispositifs en direction du sans-abrisme,

pour autant qu'ils existent, présentent des capacités d'accueil et des conditions d'accès très variables. Dans le canton de Vaud par exemple, seules quelques villes proposent, en temps ordinaire, des hébergements d'urgence nocturne (contre une contribution financière estimée modeste par l'autorité, mais qui ne l'est pas pour les personnes sans revenu). Or, en raison d'une capacité d'accueil volontairement inférieure au nombre de personnes demandant à être hébergées (Tabin, Knüsel, & Ansermet, 2016), ces hébergements privilégient certaines catégories (par exemple les personnes munies d'un permis de séjour ou définies comme « vulnérables ») ou encore organisent des tournus (par exemple en fonction de « quotas ethniques »). En outre, ces dispositifs produisent différentes formes d'inconforts ayant pour conséquence de décourager les personnes à y recourir (nombre de nuits limitées, nécessité de repartir le matin avec ses affaires, etc.) (Bertho & Martin, A paraitre). En temps ordinaire, les mesures en direction du sans-abrisme sont en effet accompagnées de « logiques dissuasives » (Terrolle, 2004, p. 153).

Dans ce contexte de « misère de la gestion de la misère » (Ansermet & Tabin, 2014), des actions complémentaires voire substitutives à celles de l'État social (Lamoureux, 2002) émanant d'initiatives citoyennes, militantes ou caritatives ont parfois été développées pour venir en aide aux personnes concernées : soupes populaires, maraudes, distribution de couvertures pour les personnes qui dorment à la rue, espaces où l'on propose des soins, ouverture de squats, etc. Ces actions inégalement distribuées, et qui ont parfois une dimension moraliste discutable, comportent également des limites du point de vue de celles et ceux qui les réalisent : si elles permettent d'améliorer les conditions de survie de personnes sans-abri en supplantant à l'absence de moyens mis en place par les politiques, elles contribuent également à rendre moins visibles ces situations de détresse et, parce qu'elles ne sont pas légales, comportent en outre des risques pour celles et ceux qui les mettent en œuvre : occuper une maison vide pour y loger des personnes sans abri correspond à une violation de domicile (art. 186 du Code pénal) ; donner à manger, un peu d'argent ou un lit à une personne sans permis de résidence est illégal selon la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) du 16 décembre 2005 (art. 116).

En temps de « crise du coronavirus »

Les mesures prises pour endiguer la pandémie au cours du printemps 2020 ont perturbé le fonctionnement de l'action conduite en direction des personnes sans abri ainsi que les conditions d'existence de ces dernières. De nombreuses associations luttant contre la précarité, proposant des activités de réinsertion, ont fermé leurs portes et suspendu l'ensemble de leurs activités pendant le confinement. Les dispositifs déjà en place ont dû transformer une partie de leurs habitudes, parfois de manière contraignante : en plus de l'adoption de mesures ➤

touchant la population en général (respect des distances, port du masque, confinement des populations « à risque »), des dispositifs ont dû fermer certains de leurs espaces communs (réfectoires) et redéployer certaines activités à l'extérieur (par exemple la distribution de repas) ou décupler les mesures d'hygiène (par exemple le nettoyage des fournitures).

Mais les professionnel·les, militant·es et les bénévoles œuvrant auprès des personnes sans abri ont également pu mettre en place des mesures qu'ils et elles revendiquaient en vain auprès des pouvoirs publics depuis plusieurs années. Grâce à des fonds privés de solidarité, en particulier de la [Chaîne du bonheur](#), et à un renforcement des financements publics, des projets temporaires ont pu être réalisés, mais de manière très inégale suivant les régions. Des actions ont été mises sur pied ex nihilo, en particulier l'ouverture d'espaces collectifs, encadrés par des personnes sans formation ad hoc recrutées par l'armée dans le cadre de la protection civile, permettant de confiner des personnes qui vivaient dans la rue ; cette situation inédite de disposer de lits en suffisance dans certaines villes, mais la plupart du temps dans des abris collectifs, a permis aux personnes sans abri de dormir en évitant les intempéries et les contrôles de la police chaque nuit (dormir à la rue est une pratique généralement criminalisée dans les communes) pendant quelques semaines. Le personnel travaillant dans les structures usuelles d'hébergement nocturnes, ordinairement contraint de devoir chaque matin rejeter à la rue les personnes sans abri, a parfois pu mettre en place des accueils

de jour ; l'accès aux hébergements d'urgence nocturne est également parfois devenu gratuit ; de nouveaux services ont été proposés, comme des repas distribués à midi, la possibilité d'un suivi social, l'accès à des services juridiques et à davantage des lieux de soin et d'hygiène ; en outre, différentes mesures visant à sortir de l'urgence pour aller vers des solutions de logement transitoires (studios ou appartements) ont été proposées ou développées. Une mesure à signaler : dans le canton de Genève, un fonds de 15 millions a été voté pour indemniser les pertes de salaires des personnes sans-papier, contesté par un référendum lancé par l'UDC et le MCG .

Le « retour à l'anormal », dès le mois de mai 2020, a réduit ou mis fin à plusieurs de ces mesures, en particulier les accueils de jour, un nombre de lits en suffisance et la gratuité de l'accueil. Certes, des mesures financées au-delà de la période de confinement se prolongent et le rebond de la pandémie, à l'automne, conduit certaines autorités communales ou cantonales à un redéploiement de certains dispositifs mis en œuvre ce printemps. Une partie de ces mesures, temporaires et expérimentales, vont donner lieu à des évaluations de la part des personnes qui les dispensent, de celles qui en bénéficient et des financeurs. Mais il est à craindre qu'à terme la plupart d'entre elles soient abandonnées. Or, plutôt qu'un retour au déni de la problématique du sans-abrisme, il serait juste et nécessaire que, suite aux situations rendues visibles par la « crise du coronavirus », des actions publiques puissent se développer et se pérenniser. ■

Références:

- Amistini, Carole. (2003).** Les femmes sans domicile : domination sociale et ambiguïté de la prise en charge. In Patrick Gaboriau & Daniel Terrolle (Eds.), *Ethnologie des sans-logis : étude d'une forme de domination sociale* (pp. 111-145). Paris: L'Harmattan.
- Ansermet, Claire, & Tabin, Jean-Pierre. (2014).** Misère de la gestion de la misère. *Le Sociographe*, 48, 45-55.
- Bertho, Béatrice, & Martin, Hélène. (A paraître).** «An especially thankless work»? Filtering practices in emergency shelters and ethical dilemmas for street-level social workers in Western Switzerland. *Zeitschrift für Sozialreform/Journal of Social Policy Research*.
- Blanchard, Emmanuel. (2018).** La « libre circulation »: retour sur le «monde d'hier». *Plein droit*, 116, 3-7.
- Bretherton, Joanne. (2017).** Reconsidering Gender in Homelessness. *European Journal of Homelessness*, 11(1), 1-22.
- Busch-Geertsema, Volker, Edgar, William, O'Sullivan, Eoin, & Pleace, Nicholas. (2010).** Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research. Brussels: Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Choppin, Katia, & Gardella, Édouard. (2013).** Les sciences sociales et le sans-abrisme. Recension bibliographique de langue française 1987-2012. Saint-Étienne: Université de Saint-Étienne.
- Edgar, Bill, Doherty, J, & Meert, H. (2004).** Immigration and Homelessness in Europe. Bristol: Policy Press.
- Edgar, Bill, & Doherty, Joe. (2001).** La femme sans-abri en Europe : parcours, services et expériences. Bruxelles: Feantsa.
- Lamoureux, Henri. (2002).** Le danger d'un détournement de sens: Portée et limites du bénévolat. *Nouvelles pratiques sociales*, 152, 77-86.
- Lelubre, Marjorie (2012).** La féminisation du sans-abrisme bruxellois : une évolution à mieux définir. *Brussels Studies*, 62.
- Loison-Leruste, Marie, & Perrier, Gwenaëlle. (2019).** Les trajectoires des femmes sans domicile à travers le prisme du genre : entre vulnérabilité et protection. *Déviance et société*, 43(1), 77-100.
- Lóstrand, Cecilia Hansen, & Quilgars, Deborah. (2016).** Cultural Images and Definitions of Homeless Women: Implications for Policy and Practice at the European Level. In Paola Mayock & Joanne Bretherton (Eds.), *Women's Homelessness in Europe* (pp. 41-73). Dublin: Palgrave macmillan.
- Marpsat, Maryse. (1999).** Un avantage sous contrainte : le risque moindre pour les femmes de se trouver sans abri. *Population*, 54(6), 885-932.
- Martin, Hélène, & Bertho, Béatrice. (2020).** Crimes et châtements dans la modernité tardive. *Politiques urbaines du sans-abrisme. Sciences et actions sociales*, 13.
- Maurin, Marine. (2017).** Femmes sans abri : vivre la ville la nuit. Représentations et pratiques. *Les Annales de la recherche urbaine*, 112, 138-149.
- Mayock, P., Sheridan, S., & Parker, S. (2012).** Migrant Women and Homelessness: The Role of Gender-based Violence. *European Journal of Homelessness*, 6, 1, 59-82, 6(1), 59-82.
- Mostowska, Magdalena, & Sheridan, Sarah. (2016).** Migrant Women and Homelessness. In Paola Mayock & Joanne Bretherton (Eds.), *Women's homelessness in Europe* (pp. 235-263). Dublin: Palgrave macmillan.
- O'Sullivan, Eoin. (2016).** Women's Homelessness: A Historical Perspective. In Paola Mayock & Joanne Bretherton (Eds.), *Women's homelessness in Europe* (pp. 15-40). Dublin: Palgrave macmillan.
- Pleace, Nicholas. (2010).** Immigration and Homelessness. In Bill Edgar & Joe Doherty (Eds.), *Homelessness Research in Europe* (pp. 143-162). Brussels: Feantsa.
- Pleace, Nicholas. (2016).** Exclusion by Definition: the Under-representation of Woman in European Homelessness Statistics. In Paola Mayock & Joanne Bretherton (Eds.), *Women's Homelessness in Europe* (pp. 105-126). Dublin: Palgrave macmillan.
- Reeve, Kesia, Goudie, Rosalind, & Casey, Rionach. (2007).** Homeless Women : Homelessness Careers, Homelessness Landscapes. London: Crisis.
- Tabin, Jean-Pierre. (2005).** L'article 12 de la Constitution fédérale : une « dignité » à géométrie variable. In Walter Schmid & Ueli Tecklenburg (Eds.), *Vivre dignement? L'aide sociale suisse en question. Une publication pour le 100e anniversaire de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)* (pp. 133-142). Luzern: Caritas-Verlag.
- Tabin, Jean-Pierre. (2020).** Postface. In Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset, & Robin Stünzi (Eds.), *Asile et abus. Regards pluridisciplinaires sur un discours dominant* (pp. 253-261). Zurich et Genève: Seismo.
- Tabin, Jean-Pierre. (A paraître).** Le côté obscur de l'Etat social. *Almanach social 2021 de Caritas suisse*.
- Tabin, Jean-Pierre, Knüsel, René, & Ansermet, Claire. (2016).** Lutter contre les pauvres. Les politiques face à la mendicité dans le canton de Vaud. Lausanne: Editions d'en Bas.
- Terrolle, Daniel. (2004).** La ville dissuasive : l'envers de la solidarité avec les SDF. *Espaces et sociétés, Espaces et sociétés*(116-117), 143-157.

LIVES Impact (ISSN: 2297-6124) publie régulièrement des notes sur des résultats de recherche pertinents pour les politiques publiques et sociales issus d'études menées au Centre LIVES. Elles sont publiées en trois langues (français, allemand et anglais) et envoyées aux personnes décideuses de l'administration publique, du monde politique et des organisations non gouvernementales.

Face à la crise sanitaire actuelle, LIVES Impact lance des numéros spéciaux qui visent à mettre en relief des recommandations pratiques et des analyses utiles à l'intention des responsables des politiques publiques et sociales, tant du point de vue du parcours de vie que, de manière plus générale, des sciences comportementales et sociales.

Comité éditorial des numéros spéciaux: Pascal Maeder, HES-SO & Centre LIVES (pascal.maeder@hes-so.ch)

Archives: www.centre-lives.ch/impact

Centre LIVES, Université de Lausanne, Bâtiment Géopolis, CH-1015 Lausanne, www.centre-lives.ch, T +41 21 692 38 71, ktt@lives-nccr.ch