



HAL
open science

À travers les mailles du filet : les systèmes locaux d'assistance envers les sans-abri à Stockholm

Camille Hochedez

► **To cite this version:**

Camille Hochedez. À travers les mailles du filet : les systèmes locaux d'assistance envers les sans-abri à Stockholm. Emmanuelle Bonerandi-Richard, Emmanuelle Boulineau. La pauvreté en Europe. Une approche géographique, Presses Universitaires de Rennes, pp.205-220, 2014, 978-2-7535-2914-4. 10.4000/books.pur.34538 . halshs-01343752

HAL Id: halshs-01343752

<https://shs.hal.science/halshs-01343752>

Submitted on 17 Jul 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

À travers les mailles du filet : les systèmes locaux d'assistance envers les sans-abri à Stockholm

Camille HOCHEDÉZ
Université de Lyon

« *Sverige har blivit fattigt [...] Vi har spolat ned välfärden i toaletten*¹. » Tel était le débat lancé en 2006 dans un grand quotidien suédois, qui déplorait le retour de la *Fattigsverige*² (la « Suède pauvre ») en constatant l'augmentation du taux de chômage et des prestations sociales, le développement du sans-abrisme et de l'exclusion sociale.

Ce débat peut paraître surprenant dans un pays où la pauvreté a été éradiquée à partir de la Révolution industrielle par la rapide croissance du PIB et par la mise en place de l'État-providence, donnant naissance au « modèle suédois ». La pauvreté monétaire en Suède est faible : le taux de risque de pauvreté y était de 15% après transferts sociaux³ en 2010 (Eurostat, 2012). La Suède apparaît toujours en position privilégiée dans les analyses à l'échelle européenne (chapitres 2 et 3) : elle relève du type de fragilité socio-économique nord-occidental, lequel est privilégié et présente une bonne cohésion territoriale. En effet, contrairement à d'autres pays comme l'Italie ou l'Allemagne, les variations régionales de la pauvreté semblent inexistantes. Par ailleurs, la Suède présente la trajectoire la plus favorable de l'Union Européenne, avec une amélioration générale de l'indice synthétique de fragilité et de fragilité secondaire (chapitre 3). Cette bonne situation résulte d'une forte volonté politique d'atténuer les différences entre individus ou groupes sociaux et entre communes et régions : le principe d'égalité entre tous les individus est en effet un élément-clé du modèle suédois.

La région de Stockholm présente néanmoins une trajectoire défavorable en termes de pauvreté socio-culturelle. De manière générale, les zones urbaines apparaissent plus marquées par la pauvreté. Cette distinction territoriale indique un renversement spatial du phénomène qui, de rural jusqu'au 19^{ème} siècle, est progressivement devenu essentiellement urbain (Salonen, 1994). Aujourd'hui, neuf ménages sur dix touchant les allocations sociales habitent en ville, et un quart de ces ménages habitent dans les trois plus grandes villes du pays (Stockholm, Göteborg et Malmö) représentant 40% de la population suédoise (SCB, 2012).

L'existence de « poches de pauvreté » que sont les grandes villes nécessite de descendre à l'échelle locale pour mieux appréhender la pluridimensionnalité de la pauvreté. Cette échelle permet d'aborder la question de la territorialisation des politiques d'inclusion sociale, c'est-à-dire la manière dont les directives européennes et nationales sont appliquées à l'échelle locale. En Suède, cette territorialisation se traduit par une prégnance de la maille communale dans la gestion de la pauvreté. Ce chapitre a donc pour objectif de caractériser le type de gouvernance à l'œuvre dans les politiques locales d'inclusion sociale. Une entrée par l'action de deux Organisations Non-Gouvernementales (ONG) œuvrant à Stockholm dans la lutte contre le sans-abrisme permettra de déterminer si l'on assiste à l'émergence de modèles locaux de gestion de la pauvreté à l'échelle de la commune (les « communes-providence »), qui seraient caractérisés par leur vivier associatif et par le lien entre les collectivités et les ONG. Quel est le rôle du secteur associatif dans la gestion locale du phénomène du sans-abrisme et comment leur action s'articule-t-elle avec celle des services publics ?

¹ « La Suède est devenue pauvre [...] On a jeté le bien-être aux toilettes » (*Aftonbladet*, 30/04/2006)

² Cette expression fait référence aux économies agraires très pauvres des pays nordiques à l'époque moderne. Cette situation a entraîné des phénomènes de disette et une émigration massive vers les États-Unis.

³ Le taux de risque de pauvreté est calculé en fonction d'un seuil de ressources donné : il regroupe en effet « la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en-dessous du seuil de risque de pauvreté, fixé à 60% du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux) » (Eurostat, 2012).

La première partie du chapitre resituerait l'action publique communale dans le contexte du modèle égalitariste suédois de lutte contre la pauvreté : quels sont les dispositifs, les institutions mettant en œuvre la politique européenne d'inclusion sociale, et quelle est la place de la maille locale dans ce système ? La deuxième partie s'intéresserait plus précisément aux modalités de la gestion décentralisée de cette politique pour mettre en évidence une logique de privatisation dans le cadre de systèmes locaux d'aide, à partir du cas de la lutte contre le sans-abrisme à Stockholm.

1. La commune, maille privilégiée de l'action publique de lutte contre la pauvreté dans le cadre du modèle égalitariste suédois

S'interroger sur l'émergence de systèmes locaux de gestion de la pauvreté nécessite au préalable d'éclairer les modalités d'application des politiques d'inclusion sociale à l'échelle nationale. L'analyse des mots de la pauvreté utilisés dans les différents PNAI suédois ou dans les textes législatifs nationaux révèle la prégnance des modèles sociaux nationaux : en Suède, le modèle est égalitariste et universaliste, et donne un poids important à l'Etat-providence dans la gestion des politiques d'inclusion sociale.

A. Les mots de la pauvreté en Suède : évolutions, groupes-cibles et distinctions spatiales

Les mots-mêmes utilisés dans les PNAI suédois (2001-2003, 2003-2005, 2006-2008, 2008-2010) pour désigner la pauvreté sont révélateurs du modèle national égalitariste. Si le PNAI le plus récent ne prend en compte que la définition monétaire de la pauvreté, le PNAI le plus ancien retient une deuxième façon de définir la pauvreté, qui correspond à une définition administrative : est considérée comme pauvre toute personne percevant des aides sociales (Latta, 2007). Le contexte d'Etat-providence implique en effet de calculer les seuils de pauvreté en fonction des seuils d'attribution des aides sociales fixés par le *Socialstyrelsen* (Bureau National de la Santé et de l'Aide sociale). Selon un calcul réalisé à partir du revenu moyen d'une personne travaillant à temps plein (soit environ 2200 €/mois avant impôt en 2005), le revenu moyen à partir duquel une personne seule peut bénéficier d'aides sociales équivalait à environ 900 €/mois en 2005⁴. Les situations de pauvreté sont aussi désignées en fonction du contexte politique et social suédois d'Etat-providence. Les PNAI utilisent très peu les mots de « pauvreté » (*fattigdom*) et d'« exclusion sociale » (*social utslagning*). En revanche, l'expression de « société du bien-être » est récurrente : le mot de *välfär* (*welfare*) est utilisé pour désigner l'inclusion sociale, tandis que son contraire (*ofärd*) désigne une situation de pauvreté ou d'exclusion sociale. Ainsi, dans le langage politique, le mot « pauvre » n'est jamais employé (Halleröd, 1991) ; des périphrases (« ceux qui touchent de bas revenus », « ceux dans la pire situation ») sont préférées pour désigner cette situation.

Si le taux de risque de pauvreté est l'un des plus faibles d'Europe et si la Suède apparaît en position favorable dans toutes les analyses statistiques (chapitres 2 et 3), certaines évolutions reflètent cependant une fragilisation du modèle suédois. Première tendance, le taux de risque de pauvreté a augmenté entre 1999 et 2010, puisqu'il est passé de 9% à 15%. La détérioration du marché du travail dans les années 1990 n'a cependant pas débouché sur une explosion de la pauvreté, grâce aux transferts sociaux. La Suède est ainsi le pays de l'Union Européenne avec la plus forte part du budget national investie dans la protection sociale, soit 33,5 % du PNB en 2003. Mais les pauvres sont devenus plus pauvres. Le salaire moyen a certes augmenté durant les deux dernières décennies, mais les inégalités de revenu ont elles aussi augmenté. Ceci résulte en partie de l'évolution du rôle de l'Etat-providence suédois au

⁴ L'absence de revenu minimum interprofessionnel en Suède ne permet pas de comparer ce montant à un éventuel revenu minimum car chaque branche professionnelle négocie ses propres minima avec les partenaires sociaux.

début des années 1990 : la crise qui a frappé le pays à cette période a provoqué une hausse du chômage, d'où des coupes budgétaires qui se sont traduites par une diminution des seuils de bénéficiaires des aides sociales. Ainsi, la part des ménages touchant des aides sociales a diminué depuis 1997. Deuxième tendance, certains groupes sociaux sont plus exposés au risque de pauvreté : selon le PNAI 2008-2010, il s'agit des jeunes, des personnes âgées, des femmes travaillant à temps partiel, des personnes handicapées, des parents isolés et des enfants vivant avec eux et des personnes nées à l'étranger. Cette dernière catégorie est particulièrement stigmatisée dans un contexte d'explosion de l'immigration⁵ : la part des personnes pauvres en 2006 était trois fois plus élevée chez les personnes nées à l'étranger que chez les personnes nées en Suède, quelle que soit la définition de la pauvreté prise en compte. La pauvreté est également plus grande chez les enfants dont les deux parents sont nés à l'étranger. Les immigrés sont par ailleurs surreprésentés dans les chiffres du chômage de longue durée : en 2005, 52% des personnes en âge de travailler nées à l'étranger étaient sans emploi (Regeringskansliet, 2006). Ces différents groupes sociaux font donc l'objet d'une attention particulière de la part des politiques de lutte contre l'exclusion sociale.

Cependant, dans les PNAI, les groupes sociaux vulnérables ne sont reliés à aucun territoire spécifique. Les chercheurs suédois vont dans le même sens puisque leurs analyses ont montré que le taux de pauvreté ne varie pas selon les différentes régions suédoises (Halleröd, 1991 ; Gustafsson *et al.*, 2000). De manière générale, les politiques suédoises d'inclusion sociale visent plutôt des catégories sociales que des catégories spatiales, en raison de la bonne cohésion territoriale nationale. En effet, la politique régionale suédoise a toujours eu comme objectif d'assurer l'équité spatiale au moyen de plusieurs dispositifs de redistribution : transfert des communes riches vers les communes pauvres, aides spécifiques aux régions en difficulté, développement du secteur public dans les régions périphériques (Sanders, 2005). Le croisement de certaines données avec les groupes-cibles identifiés dans les PNAI permet toutefois de déduire que les personnes pauvres se concentrent dans des espaces particuliers : à l'échelle communale, ce sont surtout les espaces périphériques du Nord de la Suède qui sont les plus touchés par le chômage. Par ailleurs, les PNAI soulignent que le risque de pauvreté concerne surtout les immigrés : or, ceux-ci se concentrent dans les aires métropolitaines, et surtout dans les banlieues des grandes villes (**carte 1**). Le PNAI 2001-2003 précise d'ailleurs que la pauvreté et les phénomènes de ségrégation socio-spatiale et ethnique sont plus importants dans les aires métropolitaines, en particulier en ce qui concerne le logement (Regeringskansliet, 2001).

Carte 1 – Nombre de personnes touchant une allocation pour l'inclusion en 2010 et évolution depuis 2000 en Suède

L'absence de reconnaissance politique de la dimension spatiale de la pauvreté n'empêche pas que les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale soient territorialisées : elles accordent un poids important aux communes, fruit d'un long processus législatif de décentralisation.

B. Un contexte législatif donnant un poids important à la maille communale dans l'application des politiques d'inclusion sociale

À l'échelle nationale, les deux outils privilégiés de lutte contre la pauvreté sont la politique pour l'emploi (objectif de plein emploi) et le système de protection sociale pour tous. Ces deux piliers du modèle suédois sont censés atténuer les différences entre les groupes

⁵ En 2007, environ 100 000 personnes s'étaient installées en Suède, la majorité étant des réfugiés ou des personnes issues du regroupement familial, ce qui pose problème pour leur intégration au marché du travail (Regeringskansliet, 2008).

sociaux. S'ils reflètent le modèle national d'Etat-providence, ils reprennent également les compétences traditionnellement dévolues aux différents échelons administratifs.

Le modèle décentralisé suédois concentre les politiques d'inclusion sociale sur l'échelon communal, dans un souci de gestion de proximité. Depuis la loi sur les services sociaux de 1982 affirmant la responsabilité des communes vis-à-vis de leurs habitants, il revient à celles-ci de distribuer les aides et prestations sociales et le revenu introductif pour les nouveaux arrivants en Suède. Les municipalités sont également responsables des soins de longue durée, des centres de santé de jour et de la gestion du personnel infirmier. Elles sont compétentes dans le domaine des services à la personne (aide à la mobilité, aide envers les personnes handicapées). Ainsi, les politiques de lutte contre l'exclusion sociale sont mises en œuvre à l'échelon le plus proche des citoyens.

Ce modèle de gestion est issu d'une architecture institutionnelle héritée du 19^{ème} siècle et de la période du paupérisme. Il reflète la dialectique entre les ambitions des politiques sociales nationales et les systèmes locaux d'assistance (Aucante, 2002). En effet, les compétences communales en matière de lutte contre la pauvreté sont anciennes : la première loi de lutte contre la pauvreté date de 1624 (Halleröd, 1991). L'Etat y oblige les villes et les paroisses à donner aux pauvres l'aumône et à leur construire des hébergements (*stuga*). Les lois suivantes, prises au cours des 18^{ème} et 19^{ème} siècles, ont élargi la nature de l'aide, mais n'ont jamais remis en cause le rôle des municipalités dans la lutte contre la pauvreté. Plus récemment, c'est le gouvernement communal et régional qui a pris en charge le gros de la gestion des nouveaux services sociaux après 1945, notamment l'introduction des allocations familiales en 1948 et les réformes successives des retraites en 1948 et 1958 (Aucante, 2002). La réforme des communes (1952-1974) a achevé le processus de décentralisation de la politique sociale : elle a eu pour objectif explicite d'agrandir la taille des communes afin d'assurer une protection sociale moderne et professionnelle (Montin, 2004).

Ceci a comme pendant négatif de peser très lourd dans le budget des municipalités. La décentralisation a en effet été une manière, pour l'Etat, de gérer la crise économique du début des années 1990, en déléguant de plus en plus de compétences et de responsabilités aux communes : celles-ci ont donc acquis une plus grande liberté d'action, mais sans voir leurs ressources financières augmenter (Montin, 2004). D'où une tendance à la privatisation de certaines activités communales comme la santé, les écoles et de manière plus générale les services sociaux. Ce processus peut prendre deux formes. D'une part, les communes ont la possibilité de créer et d'administrer des sociétés par actions pour gérer certaines activités. D'autre part, elles peuvent acheter des services à des prestataires privés (entreprises ou ONG) pour réaliser leurs objectifs. On assiste dans les deux cas à de nouveaux types de partenariats (Aucante, 2002) qui brouillent les limites entre secteur public et secteur privé.

La tendance à la privatisation donne un poids grandissant aux ONG dans le domaine des services sociaux, et elles sont nombreuses en Suède et particulièrement à Stockholm. Les associations, nationales et internationales, sont présentes sur le terrain pour prendre en charge les individus laissés de côté par l'Etat-providence, que ce soit *Frälsningsarmén*, la branche suédoise de l'ONG chrétienne de l'Armée du Salut, *Röda Korset* (la Croix-Rouge), *Svenska Kyrkan* (l'Eglise suédoise protestante) ou *Stockholms Stadsmission* (association agissant uniquement à Stockholm, fondée par l'Eglise évangélique suédoise). Si ces ONG ne définissent pas clairement la pauvreté, elles ciblent des groupes envers lesquels elles mènent des actions de lutte contre la pauvreté : sans-abri, personnes isolées, délinquants, demandeurs d'asile, personnes en échec scolaire. *Frälsningsarmén* et *Stockholms Stadsmission* inscrivent d'ailleurs la lutte contre l'exclusion sociale au cœur de leur action : elles sont des acteurs à part entière des politiques sociales locales et sont des partenaires privilégiés des collectivités locales.

Quelles sont les modalités de ce partenariat entre le secteur public et ces deux ONG dans le domaine de la lutte contre le sans-abrisme à Stockholm ? Comment caractériser la gouvernance locale dans ce domaine ?

2. La gestion du sans-abrisme à Stockholm : un exemple de politique décentralisée d'inclusion sociale

Le sans-abrisme est défini, dans le rapport européen sur la protection sociale et l'inclusion sociale, comme « une forme d'exclusion extrêmement grave » (Commission européenne et Conseil, 2009, p. 2). Le document invite d'ailleurs les Etats-membres à développer des politiques intégrées et multidimensionnelles de lutte contre ce phénomène. C'est donc une des facettes de la politique européenne d'inclusion sociale, qui interroge particulièrement le fonctionnement du modèle suédois : comment sont gérées, localement, les personnes qui ne sont pas prises en charge par le système de protection sociale, et comment les injonctions européennes en la matière se traduisent-elles à l'échelle communale⁶ ?

A. Le sans-abrisme : définition et stratégies nationales de lutte contre le phénomène

Le sans-abrisme désigne une situation dans laquelle peut se trouver une personne pour une période plus ou moins longue, caractérisée par l'absence d'un endroit où dormir et d'une adresse fixe. Cette situation entraîne la perte du réseau de soutien, ainsi qu'une déconnexion progressive du tissu social (Dear, 2000). Le *Socialstyrelsen* inclut dans cette catégorie toute personne qui dort dans la rue, dans un hôtel ou dans un logement d'urgence, ainsi que les personnes ayant un logement à un moment donné mais dont la situation sur le marché du logement est très incertaine (Socialstyrelsen, 2010). À ces définitions universitaires et institutionnelles s'ajoute la définition donnée par les associations elles-mêmes, l'appréhendant comme un phénomène complexe :

« Le sans-abrisme ne signifie pas simplement manquer d'un logement. Cela va bien plus loin et signifie également l'absence de réseaux privés (amis, famille) ainsi que des phénomènes de dépendance (drogue, alcool). On récupère souvent des personnes en mauvais état physique [...] et psychologique, qui sont fatiguées des traitements. Ce sont souvent des toxicomanes ou des alcooliques de longue durée qui ont tout essayé pour se soigner⁷. »

Le phénomène a été abordé de diverses manières par les sciences sociales. Les géographes français (Zeneidi-Henry, 2002 ; Dumont, 2007 ; Herouard, 2008 ; Lanne, 2011) s'intéressent aux pratiques spatiales des sans-abri, qu'ils s'agissent des mobilités quotidiennes, des lieux d'ancrage ou des trajectoires de réinsertion. L'espace est principe agissant, puisque le Sans Domicile Fixe (SDF) est « celui qui n'a ni espace propre, ni espace fixe » (Lanne, 2011, p. 5). L'espace est aussi envisagé comme enjeu de la réinsertion, dans les rares études portant sur la sortie de rue. L'approche anglo-saxonne privilégie quant à elle une perspective juridico-sociale : il s'agit d'approcher le phénomène par l'appareil législatif et par l'offre institutionnelle d'assistance (Fitzpatrick, 2010 ; Stephens *et al.*, 2010). La ville est en général l'espace privilégié des études de cas : il faut dire que les sans-abri se concentrent dans les villes, plus spécialement dans les centres des grandes villes. C'est là qu'ils peuvent trouver des ressources pour survivre, puisque les centres-villes concentrent des structures d'assistance et des aides alimentaires, des opportunités d'emploi non-qualifié, informel ou occasionnel

⁶ Cette étude de cas se fonde sur quatre entretiens menés en 2010 à Stockholm auprès de deux responsables de magasins d'occasion des ONG *Frälsningsarmén* et *Stockholms Stadsmission*, de la responsable du centre d'hébergement pour sans-abri *Bostället* géré par la deuxième ONG citée, et de la responsable de l'unité sans-abri de la Ville de Stockholm.

⁷ Source : entretien avec la responsable du centre d'hébergement *Bostället*, géré par l'association *Stockholms Stadsmission*, Stockholm, 06/05/2010

plus nombreuses (Zeneidi-Henry, 2002). D'où le rôle pionnier des politiques urbaines locales pour gérer le problème, qui reste pourtant difficile à cerner. Les recensements statistiques sont compliqués tant la catégorie est mouvante et les définitions divergentes d'une administration à l'autre, ainsi qu'au fil du temps. D'après les mesures du *Socialstyrelsen*⁸, le nombre de SDF a augmenté dans tout le pays, passant de 8440 en 1999 à 34 000 en 2011. Parmi eux, 4100 seraient concentrés dans la capitale (**carte 2**). Les chiffres avancés par la Ville de Stockholm diffèrent, car ils ne sont pas basés sur la même définition du sans-abrisme⁹ : il y aurait 2900 SDF à Stockholm en 2010 et la ville souligne une diminution du nombre de SDF depuis 2004. Toutefois, le visage des sans-abri a évolué : si le sans-abrisme reste pour les trois quarts un phénomène masculin, le nombre de femmes SDF a augmenté depuis les années 1980. L'origine géographique des SDF a elle aussi changé : alors qu'ils provenaient jusque-là de Suède ou de Finlande, leur origine géographique s'est diversifiée, et 40% des SDF actuels sont nés à l'étranger (Stockholms Stad, 2010). Leur situation semble s'être également dégradée : la part des sans-abri ayant des problèmes psychiques a augmenté, tout comme ceux étant alcooliques ou toxicomanes (Nordfeldt, 1999).

Carte 2 – Personnes accueillies dans un centre d'hébergement ou de soin en 2010 en Suède

Les actions locales de lutte contre le sans-abrisme sont conditionnées par les stratégies européennes et nationales. L'Union Européenne a mis en place plusieurs programmes¹⁰ autour de ce problème dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) et plus spécialement de « 2010, année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». L'Union Européenne incite les Etats-membres à dépasser les solutions d'urgence et à inscrire l'aide au logement dans la durée. Pour mettre en œuvre ces objectifs, la Suède s'est dotée d'une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme pour la période 2007-2009 (Socialstyrelsen, 2010), élaborée en concertation avec le *Socialstyrelsen*, le bureau national du logement, le service pénitentiaire et les collectivités locales et régionales, et financée à hauteur de 66 millions d'euros. Elle est déclinée en quatre objectifs :

- objectif 1 : étendre la garantie « *tak över huvudet* » (« un toit au-dessus de la tête ») à tous ;
- objectif 2 : réduire le nombre d'hommes et de femmes en maisons de soin, de redressement ou en centres d'hébergement ;
- objectif 3 : faciliter l'accès au marché du logement des personnes hébergées dans des centres ou dans des appartements-relais ;
- objectif 4 : diminuer le nombre d'expulsions et interdire les expulsions de mineurs.

La commune de Stockholm joue un rôle pionnier dans les mesures de lutte contre le sans-abrisme, à tel point que ses actions ont inspiré la stratégie nationale. Le premier programme communal d'assistance aux pauvres y a en effet vu le jour en 1807 (Nordfeldt, 1999). La commune gère trois centres d'hébergement d'urgence (65 lits), trois résidences avec des appartements-relais (150 appartements) et quatre centres de soin pour les sans-abri ayant des problèmes psychiatriques ou de dépendance (132 lits). Ces établissements se

⁸ Le *Socialstyrelsen* a mené quatre grandes enquêtes statistiques en 1995, 1999, 2005 et 2011 pour recenser et caractériser les sans-abris.

⁹ D'après la Ville de Stockholm, est considérée comme sans-abri toute personne qui n'a de logement ni personnel ni fixe, qui doit se tourner vers des solutions d'hébergement temporaires ou qui doit dormir dans la rue. Les sans-abri incluent également les personnes qui sont accueillies dans des centres d'hébergement et qui n'ont pas de logement à leur sortie. Enfin, cette catégorie comprend les personnes qui habitent temporairement chez des amis ou des connaissances pour une période maximale de trois mois (Stockholms Stad, 2010).

¹⁰ Il s'agit d'études sur la mesure du sans-abrisme, sur la collecte d'informations dans le but de renforcer les capacités de suivi (projet MPHASIS), ou encore sur le logement et l'exclusion, financées par le programme PROGRESS (Fitzpatrick, 2010).

concentrent dans la partie sud de la ville (île centrale de Södermalm et banlieue sud). La commune s'est également dotée, dès 1968, d'une unité spéciale pour les sans-abri relevant des services sociaux de la Ville, « *socialvårdsbyrån för bostadslösa* ». Sa mission est de fournir aux sans-abri un soutien pour qu'ils puissent retrouver une vie normale, à savoir un logement et un travail, ou alors de leur fournir les soins dont ils ont besoin. Cinq sous-unités la composent : l'une gère l'aide d'urgence, trois autres gèrent l'insertion des SDF, et la dernière gère les activités de jour (groupes de motivation et soins médicaux). L'unité traite chaque année 800 cas sur les 1200 qui se présentent à ses services. Elle fonctionne avec un budget de 21 millions d'euros, dont la majeure partie (12,8 millions d'euros) est consacrée à l'achat de nuitées dans des centres d'hébergement gérés par des ONG. L'unité travaille en étroite coopération avec les quatorze districts de la ville (*stadsdel*) qui sont responsables de la politique sociale à l'intérieur de leur territoire, d'où un traitement géographique de la pauvreté qui découle de la décentralisation communale.

Cette organisation entraîne un certain nombre de confusions dans les responsabilités : la décentralisation donne la responsabilité des sans-abri aux districts, mais ils sont chapeautés par une unité communale générale qui a pour devoir de rendre service aux SDF. La commune coopère également avec les ONG, dont *Stockholms Stadsmission* et *Frälsningsarmén*, qui gèrent des centres d'accueil de nuit ou de jour ainsi que des appartements-relais, bien plus nombreux que ceux tenus par la commune. Depuis 1996, les commissions sociales des districts sont tenues d'octroyer un soutien (financier ou autre) aux ONG travaillant dans le domaine du social. Outre les structures d'accueil gérées par la commune et par les ONG, la Ville de Stockholm se démarque par son activité législative visant à protéger les sans-abri. Dès 1999, la commune a instauré la mesure « *tak-över-huvudet-garanti* », garantissant une place en centre d'hébergement de nuit pour chaque sans-abri se signalant avant minuit à condition qu'il soit sobre.

Dans ce paysage institutionnel décentralisé privilégiant la maille locale pour gérer le phénomène du sans-abrisme, et face à l'évolution de ce dernier, comment l'action des ONG s'articule-t-elle avec celle des services sociaux communaux ?

B. *Stockholms Stadsmission* et *Frälsningsarmén*, deux ONG œuvrant dans la lutte contre le sans-abrisme

Dans le secteur des ONG à Stockholm, les acteurs dominants sont *Stockholms Stadsmission* et *Frälsningsarmén*, deux associations qui ont leurs racines dans le mouvement de bienfaisance né au 19^{ème} siècle. Ces deux ONG ont une longue tradition de travail avec les sans-abri et les exclus. *Stockholms Stadsmission* a vu le jour en 1853 et œuvre uniquement dans la capitale. Elle est indépendante de l'Eglise suédoise mais a des liens idéologiques avec elle. Le principal groupe-cible est les sans-abri, à côté des toxicomanes et des personnes âgées, avec pour mission de « compléter et défier » (*komplettera och utmana*), c'est-à-dire de compléter le secteur public et le travail d'autres ONG, tout en remettant en question les valeurs construites par le développement social issu du modèle d'Etat-providence. L'ONG a joué un rôle important dans la sensibilisation de l'opinion publique à la question du sans-abrisme durant la décennie 1990 au moyen de campagnes publicitaires ambitieuses. *Frälsningsarmén* est la branche suédoise de l'Armée du Salut, fondée à Londres au 19^{ème} siècle. Parmi ses trois sections (politique, sociale et administrative), la section sociale regroupe les institutions de soin et d'hébergement spécifiquement à destination des SDF. C'est d'ailleurs par l'action sociale que l'association a commencé ses activités à Stockholm en 1890.

Une entrée par les magasins d'occasion gérés par ces deux ONG permet d'éclairer leur rôle au sein des systèmes locaux d'assistance. Les deux ONG financent en effet leurs activités envers les SDF par les bénéfices tirés de leur chaîne de magasins d'occasion : *Myrorna* pour

l'Armée du Salut, et *Stockholms Stadsmision* pour l'ONG du même nom, dont la géographie rejoint partiellement celle des lieux d'assistance (**carte 3**). Les ONG ont investi ce secteur en raison de l'intérêt grandissant pour le marché d'occasion, en particulier dans le domaine des vêtements (Sporrong *et al.*, 2005). Le principe est simple : des personnes donnent des vêtements à un magasin, qui les revend ensuite au profit de l'ONG. L'objectif des « *charity shops* » est donc double : d'une part, permettre aux personnes dans le besoin de s'acheter des nouveaux vêtements ; d'autre part, récolter des fonds pour l'ONG à laquelle ils appartiennent (Gregson *et al.*, 2003). Le succès de ces magasins est lié à leur ancrage local : leur fonctionnement repose sur les dons provenant essentiellement d'habitants du quartier et participe d'une économie locale de redistribution. Il est également lié à leur gestion professionnelle, grâce à une logistique efficace (gestion des stocks, centres de tri, employés salariés, spécialisation des boutiques selon les quartiers) reflétant l'adoption des pratiques standardisées du commerce classique, donc un processus de professionnalisation des boutiques.

Carte 3 – Localisation des magasins d'occasion *Myrorna* et *Stockholms Stadsmision* à Stockholm

L'inscription locale de cette activité de magasins d'occasion est particulièrement visible par le fait qu'elle sert à financer les activités sociales des ONG, spécifiquement celles en faveur des sans-abri. *Stockholms Stadsmision* gère en effet cinq centres d'accueil (hébergement d'urgence, appartements-relais ou centre d'accueil de jour) et deux centres d'aide à la réinsertion dans la capitale, tandis que l'Armée du Salut administre deux centres d'accueil, des écoles et un centre de soins.

Les ONG sont donc devenues des acteurs importants dans le travail social auprès des sans-abri et des délinquants, en pourvoyant des services et des informations. Comment leur offre s'articule-t-elle avec celle des services communaux ?

C. L'émergence de systèmes locaux d'aide : des magasins d'occasion pour faire le pont entre les ONG et l'action publique

L'étude des activités des magasins d'occasion des deux ONG rejoint et élargit la conclusion de M. Nordfeldt (1999) selon laquelle le travail des ONG est à la fois un complément et une alternative à l'action du secteur public dans la lutte contre le sans-abrisme. Nous ajoutons qu'il participe de la recomposition des systèmes locaux d'assistance dans un contexte de crise économique et de crise budgétaire des collectivités locales. Ceci se traduit par une action de niche envers les personnes les plus marginalisées et par une coopération avec diverses institutions locales dans le domaine de la réinsertion professionnelle.

Les ONG investissent particulièrement le créneau de l'aide aux SDF les plus démunis : elles gèrent en effet la niche des sans-abri qui ne veulent pas avoir de contact avec les autorités sociales, souvent des personnes souffrant de maladies psychiques ou d'addiction. Elles aident donc ceux que personne d'autre n'aide. Cette position particulière ne signifie pas pour autant que leur action se situe en dehors de celle du secteur public. Au contraire, l'unité communale s'occupant des SDF achète des nuitées aux centres d'hébergement gérés par les ONG pour toute personne se présentant à ses services. Cela pèse lourd dans le budget de l'unité, puisqu'une nuitée coûte en moyenne 55 euros. Cette pratique reflète une privatisation de ce service qui, il y a une vingtaine d'années, reposait encore essentiellement entre les mains de la commune. La coopération entre ONG et commune s'exprime aussi dans le suivi des SDF sur le long terme : les ONG entendent jouer un rôle de passerelle entre les résidents des centres d'accueil, de soin ou d'hébergement, et les services sociaux communaux. Le centre *Bostället*, géré par *Stockholms Stadsmision*, a ainsi mis en place un travail individuel

avec chaque résident, qui prend la forme d'un programme de ce que la personne doit faire chaque jour, par exemple prendre contact avec les services sociaux, avec un médecin, pour se réinsérer socialement et professionnellement. À ce titre, le centre emploie des conseillers pour la réinsertion, et tous les employés et volontaires du centre ont de manière générale une formation en sciences sociales, que ce soient des travailleurs sociaux ou des sociologues, signe de la professionnalisation des ONG. L'action de niche des ONG est à double tranchant : d'un côté, cela permet de récupérer des individus passés à travers les filets du système public d'assistance ; de l'autre, cela permet aux services sociaux communaux de réduire leurs investissements envers ce groupe spécifique.

Le discours communal envers les ONG reflète cette ambivalence. D'un côté, la commune conteste le rôle de niche des ONG :

« Contrairement à ce que disent les ONG, beaucoup de sans-abri veulent rencontrer les services sociaux pour recevoir une aide. Pour nous, il s'agit de construire une relation de confiance avec eux. Mais les ONG disent que les personnes dont elles s'occupent ne veulent pas contacter les services sociaux de la commune, car c'est leur niche¹¹. »

De l'autre, la commune reconnaît pragmatiquement que la diversification des solutions provisoires permet de pallier la réduction des moyens communaux depuis les années 1990, et considère les ONG comme de simples acteurs sur le marché de l'hébergement des sans-abri. Le *Socialstyrelsen* va même jusqu'à parler du développement de relations commerciales entre les communes et les ONG (Socialstyrelsen, 2002).

Faut-il pour autant en conclure que le secteur associatif social a remplacé l'action publique ? Les enquêtes de terrain invitent à répondre de manière nuancée, à travers l'exemple du domaine de la réinsertion des chômeurs de longue durée et des SDF. Cette action voit en effet la mise en place de véritables chaînes d'assistance incluant non seulement les ONG et les services sociaux communaux, mais aussi d'autres institutions comme *Arbetsförmedling* (l'équivalent suédois de Pôle Emploi) ou *Kriminalvården* (Service pénitentiaire d'insertion et de probation). En effet, les magasins d'occasion étudiés emploient de la main-d'œuvre à la fois salariée et volontaire, mais aussi des personnes en réinsertion professionnelle, qui ont des profils variés : personnes condamnées à un travail d'intérêt général, adolescents et immigrés de fraîche date envoyés par les services sociaux communaux, personnes handicapées, chômeurs en phase 3¹² envoyés par *Arbetsförmedling* ou anciens SDF passés par les appartements-relais des ONG. Les boutiques de *second hand* jouent donc le rôle de pourvoyeuses de travail social, mais à certaines conditions, qui reflètent là encore la privatisation de ce service : ces personnes constituent de la main-d'œuvre gratuite pour la boutique, car cette dernière se voit verser une compensation journalière de la part des différentes autorités pour les prendre en charge¹³. Ce type de main-d'œuvre n'est pas négligeable pour les boutiques : la boutique *Stockholms Stadsmission* étudiée (dans le quartier de Fridhemsplan) a vu passer environ soixante personnes de ce type en 2009, soit l'équivalent de deux temps plein. En revanche, les boutiques n'ont aucun pouvoir sur le suivi des personnes en réinsertion. De même, les relations avec les services sociaux sont à sens unique, car les boutiques n'ont aucun traitement de faveur de la part de la commune en ce qui concerne le loyer du local, les charges, *etc.* En ce sens, elles ne sont bien que les maillons d'une chaîne d'assistance locale. Du point de vue des boutiques, ce rôle d'insertion

¹¹ Source : entretien avec la responsable de l'unité communale pour les sans-abri (*socialvårdsbyrån för bostadslösa*), Stockholm, 24/05/2010

¹² Selon la classification d'*Arbetsförmedling*, la phase 3 du chômage correspond au chômage de longue durée, c'est-à-dire à plus de 450 jours consécutifs de jours chômés.

¹³ Par exemple, la boutique de *Stockholms Stadsmission* touche environ 24€ / jour de la part d'*Arbetsförmedling* pour prendre en charge un chômeur en phase 3. Un autre système de compensation est celui du *lönebidrag* (« subvention au salaire ») : le salaire de la personne en réinsertion est versé au quart par le magasin, et les trois quarts restants par les services sociaux communaux.

professionnelle est important mais pas primordial, puisque l'essentiel de leurs fonds provient de dons de la part de personnes privées ou d'entreprises.

Les magasins d'occasion des deux ONG sont donc des compléments et des partenaires des politiques locales d'assistance. Elles ont à la fois un statut de niche, par la prise en charge des cas extrêmes de sans-abri, et un statut de partenaire des institutions de réinsertion par l'emploi. Leur marge de manœuvre dans ce domaine est cependant limitée : elles n'ont leur mot à dire ni sur le nombre de personnes envoyées par les institutions (commune, *Arbetsförmedling*, *Kriminalvården*...), ni sur leur profil, et doivent adapter leur fonctionnement à ce rôle de pourvoyeur de travail social. Leur rôle dans le système local d'aide est donc ambivalent.

Conclusion

Cette étude a permis de s'intéresser au passage du système d'Etat-providence à celui de commune-providence, en posant la question de la gouvernance dans la gestion du problème du sans-abrisme à Stockholm. Deux tendances ont été mises en évidence.

La première tendance générale, à l'œuvre depuis le début du vingtième siècle en Suède, est celle d'une communalisation des politiques d'aide et d'assistance sociale. À l'échelle locale, les communes fonctionnent comme le bras armé de l'Etat mais aussi comme une collectivité autonome chargée d'appliquer les changements de la politique sociale décidée au niveau national.

La seconde tendance est le rôle de plus en plus important joué par les ONG dans le domaine de l'assistance sociale. Certains voient dans ce processus une logique de privatisation de l'aide, signe d'une fissure dans le modèle égalitariste suédois en ce qu'il constituerait une menace sur le maintien de l'égalité dans l'accès aux services et aux prestations sociales (Nordfeldt, 1999 ; Aucante, 2002). D'autres parlent de relations d'entrepreneur à entrepreneur entre les ONG et les services sociaux communaux (Socialstyrelsen, 2002). L'étude de cas a montré que la situation est plus complexe. La plupart des responsabilités continue de reposer sur les services communaux. Les ONG ne sont pas un palliatif, mais un complément de leur action : elles pourvoient des services qui sont coordonnés par la commune. C'est donc cette dernière qui reste le nœud central des systèmes locaux d'assistance.

On ne peut donc parler de privatisation, mais les deux tendances mises en évidence montrent que la crise et le manque de moyen ont accordé une place plus grande aux ONG au sein des systèmes locaux d'assistance, à tel point que certains services ne sont plus directement assurés par la commune, mais achetés à des ONG. L'action du secteur associatif n'a pas remplacé celle du secteur public, même dans la prise en charge des plus exclus.

Références bibliographiques

Articles et ouvrages

ANTUOFERMO M., DI MEGLIO E., "23% of EU citizens were at risk of poverty or social exclusion in 2010", *Statistics in focus*, Eurostat, n°9, 2012, 7 p.

AUCANTE Y., « La chasse au modèle : l'Etat social suédois en science politique », *Raisons politiques*, vol. 2, n°6, 2002, p. 117-133

DEAR M., « Homelessness », R.J. JOHNSTON, D. GREGORY, G. PRATT, M. WATTS, *The dictionary of human geography*, Fourth edition, Oxford, Blackwell Publishing, 2000, p. 343-344

DUMONT I., *Tapecul, squat, soleil: vivre la détresse sociale dans le centre-ville*, Caen, Presses universitaires de Caen, 2007, 135 p.

GREGSON N., CREWE L., *Second hand cultures*, Oxford, Berg, 2003, 256 p.

GUSTAFSSON B., PEDERSEN P. J. (ed.), *Poverty and low income in the Nordic countries*, Aldershot, Ashgate, 2000, 215 p.

HALLERÖD B., *Den svenska fattigdomen. En studie av fattigdom och socialbidragstagande*, Arkiv Avhandlingsserie, Lund, 1991, 223 p.

HEROUARD F., *Habiter l'hôtel : un reflet de la précarité dans les agglomérations de Caen, Lisieux et Rouen*, Thèse de Doctorat, Université Paris Est, 2008, 439 p.

LANNE J.-B., *De la rue à l'habitat : reconstructions spatiales, reconquête de soi. Etude des logiques de réinsertion des anciens SDF résidant dans trois maisons-relais de l'agglomération lyonnaise*, mémoire de Master 1, Lyon, Ecole Normale Supérieure de Lyon, 2011, 114 p.

LATTA M., *Public transfers and private helps. Support networks of marginalised and poor individuals in Sweden in the 1990s*, Göteborg studies in sociology, n°32, Göteborgs Universitet, 2007, 159 p.

MONTIN S., *Moderna kommuner*, Malmö, Liber, 2004, 223 p.

NORDFELDT M., *Hemlöshet i välfärdsstaden. En studie av relationerna mellan socialtjänst och frivilliga organisationer – i Stockholm och Göteborg*, Geografiska regionstudier nr 39, Uppsala Universitet, 1999, 228 p.

SALONEN T., *Välfärdens Marginaler*, Stockholm, Fritze, 1994, 243 p.

SANDERS L., « La gestion des différences dans les pays nordiques : une réflexion à partir du cas de la Suède », V. REY et T. SAINT-JULIEN (dir.), *Territoires d'Europe. La différence en partage*, Lyon, ENS Editions, 2005, p. 211-227

SPORRONG G., NIKKHAKIAN S., JOHNSON C., *Second hand i första hand. En undersökning om second handklädesmarknaden*, Företagsekonomiska Institutionen, Stockholms universitet, 2005, 25 p.

ZENEIDI-HENRY D., *Les SDF et la ville : géographie du savoir-survivre*, Rosny-sous-Bois, Bréal, 2002, 288 p.

Rapports

FITZPATRICK S., *Elaboration d'une stratégie globale et participative face au sans-abrisme*, Rapport de synthèse, Bruxelles, Commission européenne, 2010, 38 p.

Commission européenne et Conseil, *Rapport conjoint 2009 sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, Bruxelles, 2009, 13 p.

Socialstyrelsen, *Sociala ideella organisationer-som kommunerna ser dem*, Stockholm, Norstedts, 2002, 63 p.

Socialstyrelsen, *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Genomförande av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2007-2009. Slutrapport 2010*, Stockholm, 2010, 52 p.

Socialstyrelsen, *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknader 2011. Omfattning och karaktär*, Stockholm, 2012, 120 p.

STEPHENS M., FITZPATRICK S., ELSINGA M., VAN STEEN G., CHZHEN Y., *Study on housing and exclusion: welfare policies, housing provision and labour markets*, Bruxelles, Commission européenne, 2010, 220 p.

Regeringskansliet, *Sveriges handlingsplan mot fattigdom och social utslagning*, Stockholm, Socialdepartementet, Stockholm, 2001, 32 p.

Regeringskansliet, *Sveriges handlingsplan mot fattigdom och social utslagning 2003-2005*, Stockholm, Socialdepartementet, Stockholm, 2003, 49 p.

Regeringskansliet, *Sveriges strategirapport för social trygghet och social delaktighet 2006-2008*, Socialdepartementet, Stockholm, 2006, 68 p.

Regeringskansliet, *Sveriges strategirapport för social trygghet och social delaktighet 2008-2010*, Socialdepartementet, Stockholm, 2008, 84 p.

Stockholms stad, *Hemlösa I Stockholm 15 april 2010*, Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen, Stockholm, 2010, 7 p.

Stockholms Stadsmission, *Hemlös 2012. Stockholms Stadsmissions årliga hemlöshetsrapport*, Stockholm, 2012, 51 p.