

# Le sans-abrisme dans le grand Boston depuis 1980 : métonymie des politiques urbaines états-uniennes ?

Congrès Institut des Amériques, 13-16 juin 2023

Cecilia SMITH, Université Côte d'Azur, LIRCES

“My car has more rights than me” — Rosa  
*Out of Place: Homelessness in America*, R. Sweeney (1993)

Les sans-abris : un sujet d'étude hors d'atteinte ?

Dans son message au Congrès sur l'État de l'Union le 11 janvier 1944, Franklin Roosevelt plaide pour « le droit de chaque famille à un logement décent<sup>1</sup> ». Avant même la fin des hostilités, le président appelle de ses vœux un pays apaisé dont la sécurité (*security*), mot-clé de son discours<sup>2</sup>, passe par la stabilité du foyer et la garantie d'un toit. Toutefois, à la fin de la guerre, si le mal-logement est monnaie courante, le sans-abrisme ne vient pas encore hanter les maires des grandes villes du pays. Ce n'est que quarante ans plus tard qu'il devient un sujet de préoccupation pour les politiques au niveau local et national.

Notre travail propose ainsi d'étudier les raisons qui expliquent pourquoi mille-cinq-cent-quarante-cinq (1545) personnes dorment encore dans les rues de Boston en 2022<sup>3</sup> ; le nombre de membres de familles sans abri a augmenté de 46% entre 2007 et 2022 dans le Massachusetts<sup>4</sup>. L'objet de cette thèse est de comprendre comment l'étude du sans-abrisme dans la ville de Boston et sa proche banlieue peut éclairer les choix en matière de politiques urbaines à l'échelle du pays tout entier. Leur examen suggère de porter une attention particulière à la gestion de l'espace urbain, à ses caractéristiques géographiques et sociales et à ses évolutions historiques. Quel est le rôle du premier niveau de décision local, la mairie, dans la prise en charge des sans-abris et quels sont ses partenaires institutionnels, privés et publics ? Plusieurs échelles coexistent en ce qui concerne les politiques urbaines liées au sans-abrisme. Dans quelle mesure celles mises en place à Boston sont-elles le miroir d'une gestion

---

<sup>1</sup> <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/state-the-union-message-congress>  
Accessed on March 5, 2023

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> <https://www.boston.gov/departments/housing/annual-homeless-census>  
Accessed on March 5, 2023

<sup>4</sup> Office of Community Planning and Development, The 2022 Annual Homelessness Assessment Report (AHAR) to Congress, PART 1: POINT-IN-TIME ESTIMATES OF HOMELESSNESS, The U.S Department of Housing and Urban Development, 2022  
<https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2022-AHAR-Part-1.pdf>  
Accessed on March 5, 2023

étatique et fédérale du sans-abrisme ? Cette ville célèbre, pionnière dans la naissance de la nation, a-t-elle joué, et joue-t-elle encore, le rôle de moteur dans l'aide aux sans-abris au niveau de l'État et du pouvoir fédéral ? Peut-on ainsi établir un bilan objectif de cette aide par le prisme de ce qui est accompli à Boston —et de ce qui échoue ?

Le sans-abrisme ne saurait se réduire à une définition universelle, tant il est différent de le subir aux États-Unis ou en Europe par exemple. Les textes de lois assurent, dans la majorité des pays membres de l'Union Européenne, un filet de sécurité aux mailles plus serrées. L'article 31 sur le droit au logement figure dans la Charte Sociale Européenne Révisée (CSER) de 1996. Il stipule que ses signataires (douze pays dont la France) s'engagent :

1. À favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;
2. À prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;
3. À rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes<sup>5</sup>.

Précisons toutefois qu'il s'agit d'une charte, dont l'application dans les faits n'est pas vérifiable dans le cadre de notre étude. Sa solennité et le nombre de signataires traduisent néanmoins une préoccupation à l'échelle européenne.

Fléau social protéiforme, le sans-abrisme décrit des situations et des parcours de vie incroyablement variés. Il touche à la fois des familles avec enfants, des individus isolés souffrant parfois de troubles mentaux ou d'addictions, des sans-abris chroniques ou des vétérans. Les définitions elles-mêmes évoluent selon la période, mais aussi le niveau de décision où l'on se place, fédéral, étatique ou local. L'impact sur les politiques publiques est sous-jacent, selon que l'on opte ou non pour des critères stricts d'éligibilité à l'aide sociale.

Selon la loi Stewart B. McKinney votée le 19 juin 1987 par le Congrès lors du deuxième mandat du président Reagan, un sans-abri est « un individu qui (1) ne dispose pas d'une résidence fixe, et (2) dont la résidence principale est un foyer d'hébergement temporaire, une institution, ou un lieu non prévu pour passer la nuit<sup>6</sup> ». Les détenus sont exclus de cette définition assez réductrice, qui ne traduit pas la complexité des situations individuelles. Il faut noter que le terme anglais de *homelessness* n'apparaît aux États-Unis qu'au début des années

---

<sup>5</sup> <https://www.housingrightswatch.org/fr/page/les-droits-au-logement-selon-le-conseil-de-leurope>  
Accessed on March 16, 2023.

<sup>6</sup> “An individual: (1) who lacks a fixed nighttime residence; and (2) whose primary nighttime residence is a supervised temporary shelter, institution, or a place not ordinarily used for sleeping”  
<https://www.congress.gov/bill/100th-congress/house-bill/558>  
Accessed on March 16, 2023.

1980. Le phénomène n'est pas suffisamment répandu avant cette date pour qu'on lui accorde une appellation.

En 1993, les chercheurs Alice S. Baum et Donald W. Burnes établissent une nomenclature sommaire du sans-abrisme : « temporaire », « chronique » (depuis plus d'un an) et « épisodique<sup>7</sup>». Si les deux premières catégories sont facilement compréhensibles, la dernière interroge sur un processus récurrent pour ceux qui alternent vie dans la rue, hébergement chez des parents ou amis, et séjours dans des foyers d'accueil. Ces épisodes sont-ils choisis ou subis ? Sont-ils la marque d'une incapacité personnelle à conserver un toit ou d'un échec de la politique locale de logement social ? Une autre classification, proposée par l'agence fédérale en charge du logement et du développement urbain, *Housing and Urban Development* (HUD), voit le jour en 2011 qui distingue quatre profils : le sans-abrisme « littéral », le « risque imminent de sans-abrisme », le sans-abrisme « répondant à d'autres critères fédéraux » (absence de bail<sup>8</sup> ou instabilité de logement) et celui qui résulte de la nécessité de « fuir ou tenter d'échapper à la violence domestique<sup>9</sup> ».

Notre étude dépeint une ville de contrastes, à l'avant-garde des lois sur l'accès à un toit et des mesures de protection des personnes en situation de logement précaire, mais également fortement ségréguée. Les écarts de revenus et les conditions d'habitation selon l'origine ethnique y sont vertigineux : les Africains-Américains sont ainsi majoritairement présents dans les quartiers sinistrés de Roxbury ou Mattapan, au sud de Boston, où 27% de la population vit sous le seuil de pauvreté. La population de Roxbury compte cinquante-deux pour cent (52%) d'Africains-Américains, celle de Mattapan soixante-seize pour cent (76%)<sup>10</sup>. Ces écarts nous permettent de préciser le cadre géographique de notre étude : nous souhaitons étudier le Grand Boston car l'agglomération présente des contrastes bien ancrés dans l'accès

---

<sup>7</sup> Alice S. Baum, Donald W. Burnes, *A Nation in Denial: The Truth about Homelessness*, Routledge, London, and New York, 1993, p.27

<sup>8</sup> Dans le Massachusetts, l'absence de bail autorise le propriétaire à procéder à une expulsion sans motif de son/ses locataires (*no fault-eviction*), comme le rappelle le site MassLegalHelp ([www.masslegalhelp.org](http://www.masslegalhelp.org)).

<sup>9</sup> "Literally homeless, imminent risk of homelessness, homeless under other federal statutes, fleeing/attempting to flee domestic violence" <https://www.hudexchange.info/homelessness-assistance/coc-esg-virtual-binders/coc-esg-homeless-eligibility/four-categories/>

Accessed on March 11, 2023

<sup>10</sup> [https://datausa.io/profile/geo/mattapan-roxbury-puma-](https://datausa.io/profile/geo/mattapan-roxbury-puma-ma#:~:text=Poverty%20%26%20Diversity&text=27%25%20of%20the%20population%20for,the%20national%20average%20of%2012.8%25)

[ma#:~:text=Poverty%20%26%20Diversity&text=27%25%20of%20the%20population%20for,the%20national%20average%20of%2012.8%25](https://datausa.io/profile/geo/mattapan-roxbury-puma-ma#:~:text=Poverty%20%26%20Diversity&text=27%25%20of%20the%20population%20for,the%20national%20average%20of%2012.8%25)

<https://statisticalatlas.com/neighborhood/Massachusetts/Boston/Roxbury/Race-and-Ethnicity>

<https://statisticalatlas.com/neighborhood/Massachusetts/Boston/Mattapan/Race-and-Ethnicity>

Accessed on March 12, 2023.

au logement et le risque de vie dans la rue. Ainsi, la ville de Cambridge, voisine de Boston dont elle est séparée au sud par la rivière Charles, s'illustre par des programmes pilotes d'aide aux sans-abris qui en font une « destination privilégiée » pour ceux qui cherchent un toit<sup>11</sup>. La rivalité entre les deux villes se manifeste lors des entretiens avec les travailleurs sociaux. Parallèlement, certains quartiers du centre-ville de Boston ont fait fuir les habitants les plus modestes des rues où s'alignent des appartements toujours plus luxueux<sup>12</sup>. Les vagues de gentrification ont rebattu les cartes au sens géographique du terme, pour venir progressivement multiplier les espaces où se loger devient impossible, dans une ville où 65% de la population est locataire et dont le loyer engloutit 52% des revenus en moyenne selon les chiffres de mars 2022<sup>13</sup>.

Nous nous proposons de mettre à jour la nomenclature du sans-abrisme grâce à notre étude en distinguant trois catégories principales : les sans-abris qui vivent effectivement dans la rue, les personnes logées en foyer, et celles qui jouissent d'un logement transitoire censé devenir pérenne. Dans les deux premiers cas, nous dissociions un phénomène temporaire d'une situation qui s'étire dans le temps, pour des raisons que nous détaillons dans notre étude. La question que nous soulevons consiste à établir si le logement est, en dernière analyse, la solution unique et adaptée pour tout un chacun.

S'agissant des chiffres officiels, notons en préambule que la pandémie a rendu délicate leur interprétation exacte : ainsi, le recensement de 2021 à Boston a dû être réduit au strict minimum en raison du très faible nombre de bénévoles autorisés, fragilisant du même coup la fiabilité des données récoltées. L'année 2021 figure très souvent comme année blanche dans les statistiques officielles. Toutefois, selon le dernier rapport annuel sur le sans-abrisme paru en janvier 2022, la situation semble s'améliorer légèrement à Boston pour les individus isolés : on en dénombrait mille-six-cent-cinquante-neuf (1659) en 2021, soit une baisse de 2.4% pour 2022 (1545)<sup>14</sup>. Ils étaient deux-mille-cent-quinze (2115) en 2020 et deux-mille-trois-cent-quarante-huit (2348) en 2019<sup>15</sup>. Ces chiffres, fournis par le site internet de la mairie de

---

<sup>11</sup> Entretien E.B, une responsable du Multi Service Center (Cambridge) le 25 avril 2022.

<sup>12</sup> <https://www.nbcboston.com/news/local/boston-is-2nd-most-expensive-us-city-for-renters-new-report-shows/2873892/#:~:text=Low%20supply%20was%20listed%20as,to%20rent%20in%20the%20U.S.>  
Accessed on March 17, 2023.

<sup>13</sup> <https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2022/05/Presentation.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.boston.gov/news/mayor-michelle-wu-leads-43rd-annual-homeless-census#:~:text=In%20June%202022%2C%20Mayor%20Wu,to%201%2C545%20individuals%20in%202022.>  
Accessed on March 16,2023

<sup>15</sup> <https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2020/11/2020%20Census%20Memo.pdf>

Boston, sont toutefois remis en cause, notamment en raison de la tenue du recensement au cœur de l'hiver, lorsque les sans-abris s'efforcent de trouver un logement pour la nuit, ou restent invisibles, calfeutrés dans les recoins de bâtiments publics ou dans des vestibules de guichets automatiques de billets. En revanche, Boston a connu la plus forte augmentation en valeur absolue du nombre de membres de familles avec enfants en situation de sans-abrisme en 2022 : deux-mille-huit-cent-quatre-vingt-quatorze (2894) personnes<sup>16</sup>. Précisons que lors du recensement annuel de janvier 2022, aucune famille n'était sans abri dans les rues de Boston ; conformément à la loi votée en 1983 dans le Massachusetts sur le droit au logement, chacune avait visiblement été accueillie en foyer ou dans d'autres formes d'hébergement transitoire.

Rencontrer l'homme « sans »

Les situations de détresse engendrées et le basculement dans la rue font bien évidemment de notre sujet d'étude un matériau humainement très sensible. La méthodologie utilisée s'appuie à la fois sur la consultation des archives locales, des entretiens sur place, des visites de foyers, des maraudes et des audiences au tribunal chargé des expulsions.

Dans le cadre de notre approche *bottom up*, nous avons effectué deux observations participantes lors de deux maraudes organisées par Pine Street Inn, le plus grand et le plus ancien foyer de Boston. La première a eu lieu le matin du 3 mai 2022 dans un quartier de Boston, autour de Washington Street et Nubian Square. Nous avons rejoint dans le véhicule de Pine Street deux membres de l'équipe de jour dont le travail consiste à arpenter les rues de certains quartiers sensibles de la ville plusieurs fois par semaine, selon un itinéraire préalablement défini, à quelques exceptions près possibles, au gré des appels téléphoniques reçus par le personnel du foyer ou les services de la mairie ; Pine Street en est l'interlocuteur privilégié dans la gestion des sans-abris présents dans les rues de la ville. Les deux travailleuses sociales ont effectué de fréquents arrêts, s'approchant de personnes visiblement sans abri et engageant une conversation posée avec eux selon un protocole établi, du moins pour l'entrée en matière : elles donnaient leur prénom, mentionnaient Pine Street, expliquaient la raison de leur présence (s'assurer que les personnes dans la rue n'ont besoin de rien), s'enquéraient de savoir si leurs interlocuteurs étaient logés, leur demandaient d'indiquer le lieu où ils résidaient le plus souvent, et s'ils avaient pris contact avec le minibus de Pine Street qui sillonne les rues la nuit.

---

<sup>16</sup> <https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2022-AHAR-Part-1.pdf>

Durant les maraudes, nous sommes restés légèrement en retrait, dans une posture d'observation participante destinée à analyser et évaluer la nature des échanges sans être partie prenante ; notre présence a très vite été acceptée par les sans-abris, comme si nous faisions partie de l'équipe de travailleurs sociaux. Rien dans notre apparence ne pouvait laisser supposer le contraire. Le contact avec ces personnes a été cordial voire chaleureux malgré le peu de mots échangés. La traversée de ces quartiers déshérités nous a offert une meilleure spatialisation du monde des sans-abris et permis d'appréhender au plus près les difficultés concrètes quotidiennes qu'ils éprouvent. Leur environnement nous est apparu assez silencieux mais aussi, paradoxalement, ponctué de rires et de plaisanteries.

La seconde maraude, de nuit cette fois, a eu lieu le 19 juillet 2022, de 21h à minuit. Nous étions à l'arrière du minibus, encadrée par deux membres chevronnés de l'équipe de nuit de Pine Street, dont l'un, originaire du Honduras, arpente les rues de la ville depuis vingt-et-un ans (21) cinq nuits par semaine. Nous sommes partis du foyer de Pine Street situé au 44 Harrison Avenue dans le quartier de *South End* à Boston. Le parcours était différent, et les arrêts plus systématiquement aux mêmes endroits que pendant la maraude de jour. Nous avons rencontré davantage d'« habitués ». Le coffre du minibus était rempli de couvertures (qui connurent un vrai succès auprès des personnes que nous avons croisées malgré la chaleur ambiante), de sandwiches, de soupes et de boissons chaudes. Rares furent ceux qui ont refusé de manger ou de boire. Les rôles des deux travailleurs sociaux étaient très distincts : l'un restait au volant et notait obligatoirement l'identité de toutes les personnes recevant nourriture ou couverture, l'autre sortait du véhicule pour engager la conversation. La nuit nous garantissait un relatif anonymat et une transparence qui a permis toutefois de suivre les échanges entre les sans-abris et le travailleur social. Certains s'exprimaient en toute liberté, sans aucun filtre de bienséance, sans doute du fait de l'obscurité, et en disaient ainsi beaucoup sur leur vie en peu de mots.

Notre enquête de terrain nous a conduit à mener des entretiens semi-directifs avec deux anciens sans-abris. La prise de contact a été ardue : lorsque nous nous sommes adressée à des responsables de structures d'hébergement, ceux-ci ont refusé presque systématiquement de fournir les coordonnées de leurs anciens *clients*, pour des raisons de confidentialité et de respect de la vie privée. Nos entretiens ont donc pu se dérouler grâce à la bonne volonté de deux interlocuteurs en particulier. La première était une ancienne professeure d'université spécialiste de politiques sociales, qui s'est notamment intéressée aux conditions de vie des familles sans abri et qui a sollicité dans sa carrière le concours de J., dont le parcours dans la rue et en foyer a jeté les bases d'une collaboration très fructueuse entre les deux femmes

devenues amies proches. J. a accepté de nous rencontrer et s'est confiée lors d'une conversation de plus de deux heures dans un café de Brookline, près de Boston, le 16 juillet 2022.

Nous avons également pu nous entretenir avec A., ancien sans abri et détenu, par l'intermédiaire d'un responsable de Pine Street Inn, devenu également un centre de relogement des sans-abris grâce à un parc locatif destiné à des personnes en réinsertion ou à très faibles revenus, anciennement sans abri. L'entretien avec A. s'est déroulé dans un petit jardin public à Kenmore Square, le 30 juillet 2022.

Dans les deux cas, le contact direct avec nos interlocuteurs a permis une franchise et une absence de censure dans les propos tenus lors des entretiens semi-directifs. Notre posture de chercheuse française ayant des attaches sur place a pu rassurer nos deux interlocuteurs, dont le besoin de dérouler les événements marquants de leur vie dans la rue et ailleurs s'est fait très rapidement sentir. Les parcours de vie de J. et de A. frappent par la succession de tragédies personnelles qu'ils ont dû affronter ; comme le note la chercheuse et anthropologue Claudia Girola, « l'élément commun en était toujours la perte, l'abandon, l'homme sans<sup>17</sup> ». Pour J., ce fut l'abandon affectif de sa mère, pour A., la solitude à la suite d'une rupture sentimentale. Si l'un comme l'autre nous a longuement relaté les difficultés personnelles qu'ils ont traversées, deuil, viol, prison, drogue, ils se sont montrés en revanche beaucoup moins disert sur leurs tranches de vie sans abri. La marque laissée par la vie à la rue semble moins forte que celle des abus subis par ailleurs.

C'est cependant par le prisme de leur expérience de la rue que nous avons choisi d'entamer notre étude, afin de nous place à hauteur d'homme (et de femme) vivant près de nous mais dehors. Les questions initialement prévues ont dû être limitées, et nous avons décelé la nécessité d'écouter J. et A. sans les interrompre, au risque de ne pas obtenir toutes les informations souhaitées mais avec le sentiment de percevoir, dans ce que le langage corporel exprimait plus clairement que les mots, les vraies fêlures, les raisons de leur expérience de la rue, mais aussi de celles d'autres sans-abris à Boston.

La position du chercheur est en effet délicate : comment aborder des personnes sans abri et s'entretenir avec elles avec la plus grande objectivité et en privilégiant le respect de leur intimité ? Comment atteindre dans ce cadre imposé une connaissance fine de leur existence et de leurs défis quotidiens tout en respectant la neutralité axiologique ?

---

<sup>17</sup> Claudia M. Girola, « Rencontrer des personnes sans abri. Une anthropologie réflexive », *Politix*, vol. 9, n°34, Deuxième trimestre 1996. L'exclusion. Constructions, usages, épreuves, sous la direction de Marie-Claire Lavabre. pp. 87-98.

Sur le plan juridique, notre entretien par Zoom le 3 février 2022 avec une avocate de *Greater Boston Legal Services*, (GBLS) une association proposant l'aide juridictionnelle aux personnes expulsées ou sur le point de l'être, pionnière en la matière, nous a permis d'appréhender, sous l'angle de la loi, l'évolution du logement social à Boston, que la pandémie a infléchi : bien qu'un moratoire sur les expulsions ait été plusieurs fois prolongé, les loyers ont continué de grimper, créant une situation explosive d'expulsions différées. Les tensions entre propriétaires de biens et locataires en difficulté ont précisé le rôle joué par les avocats de GBLS. Cet entretien a été enrichi par la suite lors d'une visite au tribunal chargé des affaires d'expulsion de logements, *Housing Court*, le 27 avril 2022 ; nous avons assisté à des audiences qui ont illustré à quel point les minorités sont davantage exposées au risque d'expulsion. Nous avons pu nous entretenir avec une juge exerçant dans ce tribunal, *Trial Court*, le premier niveau du système judiciaire dans le Massachusetts. La juge nous a fait part de son expérience —et de sa lassitude.

Ces maraudes, visites et nombreux entretiens ont toutefois eu lieu dans un contexte marqué par la pandémie, qui a considérablement modifié et complexifié nos recherches et notre étude de terrain. Notre premier séjour était prévu en janvier 2022 afin de pouvoir participer au *Point-in-Time Census*, PIT Count, le recensement annuel des personnes dormant dans la rue qui a lieu depuis quarante-deux ans dans toutes les grandes villes des États-Unis à la demande du HUD. Ce décompte avait été fortement perturbé par la pandémie l'année précédente. Après une prise de contact avec l'une des bénévoles participant au recensement, nous devions faire partie d'une équipe de quatre volontaires, qui sillonnaient un secteur réduit et très balisé de la ville une nuit durant, du 26 au 27 janvier 2022. Environ trois-cent-cinquante personnes (350) prennent part au recensement chaque année (quatre-vingts seulement en 2021). En raison des températures extrêmes de la semaine concernée, et de la pandémie qui privait le recensement de la participation de nombreux bénévoles alités, l'opération a été reportée au 23 février. Nous avons décalé notre séjour de recherches en conséquence. Malheureusement, infectés nous-mêmes par le COVID, notre séjour a dû à nouveau être reporté. Nous nous sommes finalement rendue à Boston en avril, sans pouvoir participer au recensement mais en prévoyant outre la participation aux maraudes, de visiter des foyers d'urgence. Celui de Pine Street est toutefois resté fermé au public en raison de la pandémie et nous avons reporté notre visite, qui a finalement eu lieu lors de notre second séjour en juillet-août 2022.

L'accès aux archives locales a lui aussi été impacté par la pandémie, dans la mesure où certains services ne fonctionnaient plus en présentiel. Il nous a toutefois été possible depuis la

France d'accéder aux documents rendus plus largement disponibles sur le site internet des archives en raison de la crise sanitaire. Les entretiens sur Zoom ont eux aussi été généralisés, ce qui a permis de réduire le retard occasionné par nos reports de séjour.

Notre étude s'attache en premier lieu à analyser l'explosion du sans-abrisme à Boston et alentour dans les années 1980, avant d'analyser les réponses apportées sur place. Nous terminons sur la place du gouvernement fédéral, pour conclure sur la nécessité émergente de repenser le logement pour qu'avoir un toit ne soit plus un espoir mais un acquis.