



HAL
open science

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

Cecilia Smith

► **To cite this version:**

Cecilia Smith. Le sans-abrisme dans le Grand Boston depuis 1980 : métonymie des politiques urbaines états-uniennes?. Histoire. Université Côte d'Azur, 2023. Français. NNT : 2023COAZ2046 . tel-04500702

HAL Id: tel-04500702

<https://theses.hal.science/tel-04500702v1>

Submitted on 12 Mar 2024

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.

UNIVERSITÉ
CÔTE D'AZUR

ÉCOLE DOCTORALE
SOCIÉTÉS, HUMANITÉS,
ARTS ET LETTRES

THÈSE DE DOCTORAT

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

Cecilia SMITH

(Née FERAUD)

Laboratoire LIRCES

**Présentée en vue de l'obtention
du grade de docteur**
en langue, littérature et civilisation
anglophones
d'Université Côte d'Azur

Dirigée par Didier Revest / Laurence
Gervais

Soutenue le 15 décembre 2023

Devant le jury, composé de :

Audrey Célestine, Université de Lille

Françoise Coste, Université de Toulouse

Laurence Gervais, Université de Nanterre

Romain Huret, EHESS

Guillaume Marche, Université Paris-Est

Didier Revest, Université Côte d'Azur

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

Jury :

Rapporteurs :

Françoise Coste, Université de Toulouse

Romain Huret, EHESS

Examineurs :

Audrey Célestine, Université de Lille

Guillaume Marche, Université Paris-Est, Président du jury

Co-directeurs :

Laurence Gervais, Université de Nanterre

Didier Revest, Université Côte d'Azur

Titre :

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

Résumé :

Ville phare du Nord-Est des États-Unis, berceau du président John Kennedy, capitale du seul État où la loi sur le droit à un toit est en vigueur, Boston fait face à un sans-abrisme persistant depuis les années 1980. Au dernier recensement, 1545 individus dormaient dehors en 2022, dans une ville aux températures hivernales extrêmes. Dès le XIXe siècle, les églises et les organisations caritatives ont offert gîte et couvert à celles et ceux qu'elles pouvaient accueillir. La construction massive de foyers d'hébergement est venue soutenir cette assistance au début des années 1980, et temporairement protéger les plus vulnérables. Les mesures d'urgence ont ainsi longtemps prévalu, dans un territoire fait d'anciens marécages et limité par l'océan. Les besoins grandissants ont rapidement conduit à une surpopulation délétère des foyers et à la recherche institutionnelle, à l'échelle locale et étatique, de solutions pérennes. Dans les années 1980, les sans-abris croisés à Boston étaient avant tout des hommes seuls, au mode de vie nomade, libres de toute contingence, et qui souffraient souvent d'alcoolisme. La désinstitutionnalisation entamée dans les années 1960 a fait grossir les rangs des personnes sans toit, congédiées des structures hospitalières. Dotée d'universités prestigieuses, de sièges sociaux de grands groupes bancaires et d'assurances, mais aussi d'hôpitaux mondialement reconnus, Boston attire, mais échoue à loger les plus modestes, dans un contexte de gentrification aiguë qui s'est accentuée depuis les années 1970, amplifiée par une ségrégation ethno raciale à l'œuvre dans l'habitat subventionné.

En outre, face au délabrement des logements publics, les programmes de reconstruction à grande échelle, initiés au niveau fédéral depuis la Grande Société du président Johnson, n'ont que partiellement résolu une crise du logement ininterrompue. La rénovation a supplanté la création attendue de logements abordables, sans reloger tous les anciens locataires modestes. L'harmonisation des politiques publiques de lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement s'illustre par un dialogue fructueux et régulier entre les autorités étatiques et locales. De Raymond Flynn à Michelle Wu, les maires de Boston ont ainsi collaboré avec les gouverneurs démocrates ou républicains, dans un État fiscalement conservateur et socialement progressiste.

Toutefois, des institutions de premier plan, comme l'Autorité locale du logement ou les services étatiques du logement social et de l'urbanisme, ont échoué à élargir l'offre d'habitat accessible aux classes moyennes.

L'action des travailleurs sociaux, des structures médicales et judiciaires est venue contrebalancer cet échec relatif. Les responsables de foyers se sont rassemblés dans des *Continuums of Care*, structures d'aide sociale qui permettent d'harmoniser les besoins de chacune, dans un partage des ressources matérielles et humaines. Des associations d'aide juridique viennent en aide aux locataires expulsés. Les personnes sans-abri sont secourues par une aide médicale gratuite depuis les années 1980. La recherche d'alternatives a permis l'émergence du logement transitoire et permanent avec assistance, et connu des succès partiels, au gré des financements fédéraux et étatiques et des impulsions politiques locales. En outre, le Grand Boston présente une géographie fragmentée de l'aide au logement, dans des banlieues aisées qui rechignent à réformer les lois du zonage, et font pression sur les autorités locales pour éviter le retour du contrôle des loyers. Aux anciens vagabonds isolés des années 1970-80 se sont substituées des familles délogées en raison du montant prohibitif des loyers, et des minorités ethno raciales vulnérables. La crise des opiacés a doté le sans-abrisme d'un nouveau visage, ainsi que les populations qui affluent de l'étranger pour fuir la misère ou la guerre. La conjugaison de ces attentes place ainsi le Grand Boston à un moment charnière de son histoire sociale et urbaine.

Mots Clés : sans-abrisme, mal-logement, études urbaines, années 1980, Boston, Massachusetts.

Title:

Homelessness in Greater Boston since 1980: a metonymy of urban policies in the United States?

Abstract:

A central city in the Northeast of the United States, the birthplace of John Kennedy and the only state capital where the right to shelter for families is legally binding, Boston has been facing a significant homelessness crisis since the 1980s.

Based on most recent estimates, 1,545 individuals were sleeping outside in 2022, in a city which reaches extremely cold temperatures in the winter.

Since the 19th century, churches and humanitarian organizations have offered shelter and food to those they were able to welcome. This assistance was reinforced by the construction of over one hundred shelters in Massachusetts at the beginning of the 1980s, to offer temporary support to vulnerable individuals. These transient solutions have therefore been the main source of relief for the homeless population, in a territory made up of marshes and whose urban expansion is limited by the ocean. The increase in the demand for support started outgrowing this temporary relief system, resulting in overcrowded shelters. Localities turned to institutional entities to provide substantial, long-term support.

Up until the early 1980s, the majority of homeless people in Boston were men living alone as nomads, free from all contingencies and often suffering from alcoholism. The deinstitutionalization that began in the 1960s resulted in growing homelessness nationwide, as former patients were discharged from hospitals and psychiatric institutions.

Boston is endowed with prestigious universities, bank and insurance companies' headquarters, and world-renowned hospitals. However, it remains unable to provide housing to its most humble population, in the context of exponential gentrification and endemic segregation in subsidized housing. The dilapidation of public lodging has incentivized large scale reconstruction programs at the federal level, which have only partially solved the ongoing homeless crisis in Boston. The renovations prevailed over the expected construction of affordable housing units, without rehousing all the previous tenants.

The harmonization of public policies as an attempt to fight against homelessness and the lack of proper lodging has been illustrated by a constant and fruitful dialogue between state and local authorities. From Raymond Flynn to Michelle Wu, Boston mayors have collaborated with Democratic and Republican governors alike, in a fiscally conservative and socially progressive state.

However, institutions at the forefront of these issues — the Boston Housing Authority or the State branch of HUD — have failed to expand the amount of housing options accessible to the middle and low-income households.

The actions of social workers alongside medical and judiciary structures have tried to balance this flawed and unsuccessful process. Shelter directors have united in Continuums of Care, which facilitate the distribution of housing services based on people's needs, by sharing material and human resources. Legal aid services provide support in case of eviction. Besides, the homeless have had access to free medical care since the 1980s. The search for housing alternatives has resulted in the creation of transitory and permanent supportive housing and has enjoyed partial success through the help of federal / state funding and local policies.

Today, Greater Boston is plagued with fragmented geographical housing aid: wealthy suburban areas remain reluctant to modify their zoning laws and exert pressure on local authorities to avoid returning to rent control.

The nomadic and isolated individuals of the 1970s-1980s have been replaced with low-income families, whose ever-increasing rents eventually lead to eviction, and vulnerable ethnic and racial minorities. The opioid crisis has recently given local homelessness a new connotation, as well as migrant populations fleeing poverty and war. The combination of these factors is now culminating in Greater Boston, rewriting its social dynamics and urban history.

Keywords: homelessness, poor housing, urban studies, 1980s, Boston, Massachusetts.

Table des Matières

TABLE DES MATIERES.....	4
REMERCIEMENTS.....	9
LE SANS-ABRISME DANS LE GRAND BOSTON DEPUIS 1980 : METONYMIE DES POLITIQUES URBAINES ETATS-UNIENNES ?	10
INTRODUCTION.....	12
<i>Les sans-abris : un sujet d'étude hors d'atteinte ?</i>	12
<i>Définition</i>	13
<i>Géographie du sans-abrisme et pauvreté</i>	15
<i>Quelle assistance pour les sans-abris du Grand Boston ?</i>	17
<i>Logement social, sans-abrisme et néolibéralisme</i>	21
<i>La rue à Boston</i>	23
<i>Un semi Welfare State ?</i>	26
<i>Histoire du sans-abrisme</i>	28
<i>L'ancrage sociologique</i>	30
<i>S'approcher du sans-abrisme</i>	31
<i>Rencontrer l'homme « sans »</i>	34
I EXPLOSION DU SANS-ABRISME A BOSTON : L'ETAT D'URGENCE SOCIALE	45
A. Une conjonction d'obstacles économiques et idéologiques.....	51
1. Crise de 1982-83 : une anomalie qui s'installe	51
a. La réponse dans l'urgence : les premiers foyers.....	53
b. La FEMA	54
2. La désinstitutionnalisation comme accélérateur de sans-abrisme.....	57
3. Reaganomics et sans-abrisme	60
a. Le néolibéralisme à l'œuvre.....	60
b. L'inutilité du <i>safety net</i> ?	62
4. Détruire sans reconstruire.....	64
5. Espace public / espace privé.....	66
a. Les femmes et la rue.....	68
b. <i>Right to Shelter Law</i> : les prémices des droits des sans-abris.....	70
B. Des foyers pour endiguer l'afflux des sans-abris.....	72
1. Constructions et réaffectations des années 1980	72
2. Chiffres, médias et discours institutionnel	75
a. Dépenses publiques et médias	75
b. Discours institutionnel	77
c. Remises en cause budgétaires.....	78
3. Des foyers inadaptés et des infrastructures insuffisantes.....	80
a. Surpopulation dans les foyers.....	80
b. Les nouveaux visages du sans-abrisme.....	83
c. Un contexte urbain tendu.....	87
C. Des institutions critiquées dans leur gestion inadéquate	88
1. Boston Housing Authority.....	89
2. HUD, Washington, l'État et la ville.....	94
3. Des agences publiques d'assistance sociale chancelantes : le cas de DPW et DMH.....	98
a. <i>Department of Public Welfare</i> , DPW.....	98
b. <i>Department of Mental Health</i>	100
D. Gentrification et attractivité	102
1. Le paradoxe des villes riches et du sans-abrisme	104
2. Logements vacants inexistantes	106
3. La course aux condominiums	108
II LES POLITIQUES MENEES SUR PLACE ET LES RESULTATS OBTENUS	114
A. La ville pionnière : loi, santé, maraudes	117

1.	Greater Boston Legal Services, GBLS	117
2.	Boston Health Care for the Homeless Program, BHCHP	119
3.	365 nuits de maraudes : Pine Street Outreach Van	123
B.	Gouverneurs et Maires : l'assistance aux sans-abris et l'équilibre des pouvoirs	126
1.	Les gouverneurs du Massachusetts (1983-) : du droit à un toit aux moratoires sur les expulsions	126
a.	Dukakis et le droit à un toit	127
b.	Weld et le rejet du « hamac »	130
c.	Le retour du gouverneur dans le champ du sans-abrisme : Deval Patrick (2008-2015)	134
d.	Baker et la gestion du sans-abrisme en temps de pandémie	137
2.	Des maires acquis à la cause du logement social ?	139
a.	Kevin H. White : premières mesures contre le sans-abrisme	139
b.	Flynn : la confrontation avec le réel	141
c.	Le règne Menino : quelle « renaissance » pour Boston ?	144
d.	Marty Walsh : le natif de Dorchester	147
C.	Des résultats partiels	151
1.	Les foyers en question	151
a.	Une solution unique d'hébergement d'urgence	152
b.	Une réputation médiocre ?	153
c.	L'accueil prioritaire des familles	156
2.	Les alternatives aux foyers	163
a.	Trois volets : logement transitoire, rapide, permanent	163
i.	<i>Transitional Housing</i>	163
ii.	<i>Rapid ReHousing</i>	166
iii.	<i>Permanent Supportive Housing (PSH)</i>	170
b.	<i>Tenancy Protection Program, TPP</i>	173
c.	La question des bons de logement (<i>Vouchers</i>)	175
d.	<i>Public Housing</i>	179
3.	Des initiatives isolées de l'État aux répercussions nationales	184
a.	Des institutions nouvelles : <i>MassHousing</i> et MCH	184
b.	<i>First-in-the-nation programs</i> : EA, RAFT, <i>Home BASE</i>	187
i.	1983: <i>Emergency Assistance</i> , l'aide urgente sous conditions?	187
ii.	RAFT, le frère esquif de l'assistance aux familles (2005-) ?	188
iii.	<i>Home BASE</i> , symbole d'une gestion controversée de l'espace pour les sans-abris ?	190
c.	Une mise en commun des ressources ?	192
i.	HMIS: <i>Homelessness Management Information System</i>	193
ii.	Le <i>Multi Service Center, MSC</i> , Cambridge Massachusetts	194
iii.	Les communautés d'entraide locales, étatiques et fédérales : <i>Cambridge Eviction free Zone</i> , National « Save Our Homes » Day et MAHT	197
	Cambridge Eviction free Zone	198
	Coalition to Save Our Homes	201
	Massachusetts Alliance of HUD Tenants, MAHT	204
D.	Une législation défaillante ?	210
1.	De la théorie du droit à la pratique de l'abandon	210
a.	<i>Right to Shelter Law</i>	210
b.	<i>Rent control</i> : l'Arlésienne de Boston	212
2.	Un exemple métonymique : la fin du 707 Certificate	216
3.	Des Zoning Laws en standby	217
a.	Le <i>Dover Amendment</i> , incarnation du zonage dans le Massachusetts	218
b.	<i>Chapter 40B</i> : logement social et quotas	222
c.	<i>Inclusionary Development Policy (IDP)</i> , l'imbrication du logement collectif et social	224
III LES REUSSITES PARTIELLES ET LES ECHECS, REVELATEURS D'UN PROBLEME STRUCTUREL DANS LA LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME AUX ÉTATS-UNIS		229
A.	Une ville exsangue dans sa lutte contre le sans-abrisme ?	229
1.	L'urgence comme seule réponse locale	229
a.	<i>Long Island, Mass and Cass, Shattuck</i> : "Too much falls on Boston"	230
b.	« Si seulement vous étiez venus plus tôt » : le succès de la prévention	246
2.	La non-prise en compte des marges	249
a.	Les minorités ethnoraciales : une spirale ségrégationniste ?	249

b.	Les jeunes adultes LGBTQ+	260
i.	Rester à flot : le foyer <i>Bridge</i>	260
ii.	VIH et sans-abrisme	262
iii.	Résilience, Convalescence et Mentorat	264
iv.	Une communauté d'entraide LGBTQ+ ? Le cas de <i>BAGLY</i>	266
v.	Un exemple d'hébergement des jeunes LGBTQ+ : <i>The Home for Little Wanderers</i>	269
3.	Sans-abrisme à Boston et pandémie	272
a.	Double peine.....	272
b.	Bombe à retardement : moratoires et expulsions	278
B.	Les incohérences structurelles	285
1.	Des règles inadéquates.....	285
a.	Construction et Zonage.....	285
b.	Inéligibilité	291
c.	Rester pauvre à tout prix	295
2.	La fragmentation des services d'aide	296
a.	Un esprit de concurrence délétère	296
b.	Les silos de responsabilité.....	299
3.	Les fluctuations du dialogue institutionnel.....	303
a.	Maire, gouverneur, législateur depuis 2014 : un attelage heureux ?	304
b.	Wu et Healey : le renouveau et l'urgence.....	310
c.	À la recherche de nouveaux modèles : le Massachusetts en perte de vitesse ?	313
i.	Minimaisons : réduire l'espace pour mieux loger les plus modestes ?	315
ii.	Contenir le sans-abrisme autrement : la réhabilitation des <i>shipping containers</i>	319
C.	L'engagement fédéral : remède miracle ? Le risque de « l'illusion présidentielle »	323
1.	Le droit au logement : un principe « anti-américain » ?	323
2.	Des instances fédérales fragilisées	327
a.	HUD.....	327
b.	USICH	336
3.	Depuis 2008 : « Entrouvrir la porte ».....	343
a.	ARRA, HEARTH, <i>Opening Doors</i> : le retour du fédéral ?.....	343
i.	Crise de 2008	343
ii.	Les portes entrouvertes : le <i>Budget Control Act</i> , 2011	349
b.	Un pouvoir fédéral des interstices.....	351
i.	<i>Housing Choice Voucher Program (Section 8)</i>	351
ii.	<i>Low Income Housing Tax Credit, LIHTC</i> : un dispositif qui oublie les plus pauvres ?.....	353
iii.	<i>National Housing Trust Fund, NHTF</i> : cure de jeunesse pour l'assistance fédérale ?	356
4.	Repenser le logement.....	359
a.	Universalisme, démarchandisation et <i>Housing First</i> : le logement comme bien commun.....	359
b.	Des mesures anciennes remises au goût du jour ? Le retour du logement public	364
c.	De la réponse à l'alternative : un renouveau des pratiques de gestion du sans-abrisme.....	377
i.	<i>Diversion</i> , la stratégie victorieuse de l'évitement	377
ii.	Hôtels, foyers : une reconfiguration en marche ?.....	381
iii.	ALL-INside : un chez-soi pour tous ?	384
	<i>Conclusion</i>	388
	CONCLUSION GENERALE	390
	<i>"Bread for All, and Roses too"?</i>	393
	<i>Saisir l'invisible</i>	394
	<i>Une prise de conscience sociétale ?</i>	396
	ANNEXES PARTIE I	399
	ANNEXE 1.1 – LES QUARTIERS DE BOSTON.....	399
	ANNEXE 1.2 – LE GRAND BOSTON	400
	ANNEXE 1.3 - CARTES DE BOSTON, ORIGINES RACIALES DES HABITANTS PAR QUARTIERS.....	401
	ANNEXE 1.4 – ANALYSE DU MARCHÉ DU LOGEMENT A BOSTON, OCTOBRE 1966	402
	ANNEXE 1.5 – ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PATIENTS DANS LES HOPITAUX PSYCHIATRIQUES PUBLICS, 1950-1984	403
	ANNEXE 1.6 - BUDGET DU HUD POUR LE LOGEMENT ASSISTÉ (1980-1990)	404
	ANNEXE 1.7 - COPLEY SQUARE ET LE CHANTIER DE RENOVATION AUTOUR DE LA TOUR PRUDENTIAL (~1965-1975)	405

ANNEXE 1.8 - P. 66 PHOTO DE <i>PINE STREET INN</i> , PSI (~1980).....	405
ANNEXE 1.9 - P.73 REPORTAGE SUR <i>PINE STREET INN</i> , PAUL SULLIVAN (DIRECTEUR).....	406
ANNEXE 1.10 – NOMBRE DE LITS EN FOYERS D’HEBERGEMENT, BOSTON (1983-1991).....	406
ANNEXE 1.11 - RAYMOND FLYNN ET MICHAEL DUKAKIS	407
ANNEXE 1.12 - REPORTAGE SUR LA DISCRIMINATION PRATIQUEE AU SEIN DE LA BHA, 5 NOVEMBRE 1987	407
ANNEXE 1.13 - LETTRE DE DEMISSION DE DORIS BUNTE, 18 OCTOBRE 1991	408
ANNEXE 1.14 - SYSTEME JUDICIAIRE DU MASSACHUSETTS	408
ANNEXE 1.15 - COUPES BUDGETAIRES, ANN MAGUIRE, 25 SEPTEMBRE 1990	409
ANNEXE 1.16 - GENTRIFICATION A BOSTON	410
ANNEXE 1.17 - CONVERSIONS EN CONDOMINIUMS, 1998.....	411
ANNEXE 1.18 – CONVERSIONS EN CONDOMINIUMS (SATIRE).....	411
ANNEXES PARTIE II	412
ANNEXE 2.1 – RAPPORT ROBERT WOOD JOHNSON : PATHOLOGIES DES SANS-ABRIS, NOVEMBRE 1985.....	412
ANNEXE 2.2 - LE PREMIER MINIBUS DE MARAUDES, <i>PINE STREET INN</i> 1986 ET L’INTERIEUR DU FOYER	413
ANNEXE 2.3 - LOGEMENTS ABORDABLES, 2020.....	414
ANNEXE 2.4 - MITCH SNYDER, JANVIER 1987	414
ANNEXE 2.5 – ACORN, LOGEMENT ABORDABLE, AOUT 1986	415
ANNEXE 2.6 – RAPPORT ANNUEL SUR LE SANS-ABRISME, 2009	415
ANNEXE 2.7 - DISCOURS DE MARTY WALSH À LA <i>GREATER BOSTON FOOD BANK</i> , 2018 (<i>CITY HALL</i> , 2:23:20)	416
ANNEXE 2.8 – REGLEMENT DU FOYER DE FEMMES DE <i>PINE STREET INN</i> , AVRIL 2022	417
ANNEXE 2.9 - ENQUETE DE SATISFACTION, FOYER DE FEMMES PSI, AVRIL 2022.....	418
ANNEXE 2.10 - CARTE DES CoCs DU MASSACHUSETTS (2021)	420
ANNEXE 2.11 - DEFINITION DU SANS-ABRISME CHRONIQUE (HUD).....	421
ANNEXE 2.12 - FORMULAIRE D’INSCRIPTION AU PROGRAMME DE SUBVENTION DES LOYERS DU MASSACHUSETTS, PREMIERE PAGE, 2019.....	422
ANNEXE 2.13 - DELABREMENT DU LOGEMENT PUBLIC A BOSTON, 2023 - <i>BOSTON GLOBE</i>	423
ANNEXE 2.14 - ÉTAPES D’UNE EXPULSION DE LOGEMENT EXPLIQUEES AUX LOCATAIRES, 1999-2002	424
ANNEXE 2.15 – UN LIT POUR CHAQUE ENFANT, <i>MASSACHUSETTS COALITION FOR THE HOMELESS</i>	426
ANNEXE 2.16 - CHANTS DE NOËL SUR LES EXPULSIONS DE LOGEMENT, CAMBRIDGE 1998	427
ANNEXE 2.17 - ROSE OLIVIERI.....	428
ANNEXE 2.18 – RASSEMBLEMENT POUR LE LOGEMENT JUSTE (1998).....	429
ANNEXE 2.19 – COALITION DE L’EST DU MASSACHUSETTS POUR SAUVER NOS LOGEMENTS. LETTRE A UN MEMBRE DU CONGRES.	430
ANNEXE 2.20 – PETITION « SAUVONS NOS LOGEMENTS ! »	432
ANNEXE 2.21 – VIE ET MORT DU CERTIFICAT 707, PAGE DE GARDE, 1994	433
ANNEXE 2.22 - INAUGURATION DE LA <i>ROUTE 128</i>	434
ANNEXE 2.23 – INVENTAIRE DES LOGEMENTS SUBVENTIONNES, DECEMBRE 2020.....	435
ANNEXE 2.24 – POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ET D’INCLUSION, BPDA, 2013-2015.....	442
ANNEXES PARTIE III	443
ANNEXE 3.1 – WEYMOUTH	443
ANNEXE 3.2 - EMERALD NECKLACE, BOSTON	444
ANNEXE 3.3 - NEWMARKET BID.....	444
ANNEXE 3.4 - NUBIAN SQUARE, ROXBURY (AVRIL 2022).....	445
ANNEXES 3.5 - QUARTIERS DE ROXBURY	445
ANNEXE 3.6 - MESURE DE LA PAUVRETE DANS LA POPULATION LATINX, 2019	447
ANNEXE 3.7 - LETTRE DE R. FLYNN A REAGAN SUR LA POPULATION D’ORIGINE HISPANIQUE, MAI 1984	448
ANNEXE 3.8 - PHOTO DU MINIBUS, <i>BRIDGE OVER TROUBLED WATERS</i> (FIN DES ANNEES 1960)	450
ANNEXE 3.9 - <i>A PLACE TO LIVE</i> , WORCESTER: PROGRAMME DE LOGEMENTS ABORDABLES.....	451
ANNEXE 3.10 - DEUX BANLIEUES AISEES : NEEDHAM, WESTON	451
ANNEXE 3.11 - FRAIS DE TRANSFERT POUR SOUTENIR LE LOGEMENT ABORDABLE, 2021-2022.....	452
ANNEXE 3.12 - FAMILLES SANS-ABRIS HEBERGEES DANS DES CHAMBRES D’HOTEL, 2020-2023.....	453

ANNEXE 3.13 - REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES MINIMAISONS AUX ÉTATS-UNIS, 2019	454
ANNEXE 3.14 - MINIMAISONS CHEZ L'HABITANT, <i>BLOCK HOME</i> , SEATTLE	455
ANNEXE 3.15 – INDEX DU PRIX DES LOGEMENTS, 1987-2022	456
ANNEXE 3.16 - <i>CHAMPLAIN HOUSING TRUST</i> , VERMONT	456
ANNEXE 3.17 - <i>HOMES WITH A HEART</i> : HABITAT PARTAGÉ, <i>CHAMPLAIN HOUSING TRUST</i> , VERMONT.....	458
ANNEXE 3.18 - <i>DUDLEY STREET NEIGHBORHOOD INITIATIVE</i> , DSNI.....	459
ANNEXE 3.19 – REVITALISATION DE QUARTIER, DSNI, OCTOBRE 1991	460
ANNEXE 3.20 – (CONCLUSION) CHRIS SPROWAL	461
ANNEXE 3.21 – LOGEMENT PUBLIC OU ASSISTÉ SELON LES QUARTIERS, 2015-2019 (INFORMATION NON RATTACHÉE AU TEXTE)	462
ANNEXE 3.22 - EXTRAITS D'ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS	463
<i>Entretien avec J. Brookline, (Massachusetts) le 16 juillet 2022</i>	463
<i>Entretien avec Tom A., MassHousing, (Zoom) le 18 juillet 2022.....</i>	464
<i>Entretien avec A. Kenmore Square, Boston, le 30 juillet 2022</i>	466
INDEX DES FIGURES	468
GLOSSAIRE ET TRADUCTIONS	470
GLOSSAIRE	470
TRADUCTIONS DE CERTAINS TERMES RECURRENTS.....	472
BIBLIOGRAPHIE.....	473
HISTOIRE DES ÉTATS-UNIS.....	473
HISTOIRE GÉNÉRALE DE BOSTON	475
GÉOGRAPHIE URBAINE.....	476
PAUVRETE	480
JUSTICE SOCIALE	482
PHILOSOPHIE, PHÉNOMÉNOLOGIE.....	486
LE SANS-ABRISME AUX ÉTATS-UNIS	488
LE SANS-ABRISME DANS LE MASSACHUSETTS	493
RÉFÉRENCES GÉNÉRALES	493
ASSISTANCE MÉDICALE ET JURIDIQUE.....	496
CONTRÔLE DES LOYERS	498
GENTRIFICATION ET ZONAGE.....	499
LES FOYERS D'URGENCE	500
LES SOLUTIONS D'HEBERGEMENT.....	502
POLITIQUES FÉDÉRALES DU LOGEMENT	505
POLITIQUES LOCALES DU LOGEMENT.....	509
SANS-ABRISME ET PANDEMIE	516
SANS-ABRISME ET PARTI RÉPUBLICAIN	518
RESSOURCES ÉLECTRONIQUES	520
SOURCES AUDIOVISUELLES.....	532
INDEX	535
INDEX DES NOMS DE PERSONNES CITÉES.....	535
INDEX DES NOMS DE LIEUX	535
INDEX THÉMATIQUE	537

Remerciements

Je remercie chaleureusement ma directrice de thèse, Laurence Gervais, pour ses relectures promptes et riches de conseils, sa bienveillance et ses encouragements constants.

Un grand merci également à mon co-directeur à Nice, Didier Revest, dont le soutien local et les suggestions précieuses m'ont permis de poursuivre le plus sereinement possible mon travail pendant ces quatre années.

Audrey Célestine, Françoise Coste, Romain Huret et Guillaume Marche ont accepté de faire partie de mon jury et je leur en suis sincèrement reconnaissante.

Mon travail de terrain à Boston n'aurait pu se dérouler sereinement sans l'aide de l'Association Française d'Études Américaines (AFEA), l'Institut des Amériques (IDA) et le LIRCES à Nice, qui ont facilité mes séjours de recherche.

J'éprouve également beaucoup de gratitude envers mes interlocuteurs sur place, des anciens sans-abris aux archivistes de la ville et de *Northeastern University*, mais également les travailleurs sociaux, responsables de foyers, universitaires, avocats et juges qui ont accepté de me faire partager leur expertise.

Un immense merci à toutes celles et ceux qui ont accepté avec enthousiasme de me relire : Carine pour ses encouragements permanents, ses lectures fines et son aide technique précieuse, mais aussi Agathe, Béatrice, Clara, Frédéric, Karine, les deux Nathalie, Sophie et Vanessa. Au-delà, j'adresse ma gratitude à ma famille, mes amis et mes collègues pour leur intérêt et leurs questions pertinentes.

Last but not least, merci à Dan, qui rend l'inatteignable possible.

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

“My car has more rights than me” — Rosa

Out of Place: Homelessness in America, R. Sweeney (1993)

Introduction

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 décent¹ ». Avant même la fin des hostilités, le président appelle de ses vœux un pays apaisé dont la sécurité (*Security*), mot-clé de son discours², 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 1 545 personnes dorment encore dans les rues de Boston en 2022³. À titre de comparaison, le recensement de 1983 faisait état de 2 767 sans-abris à Boston⁴ pour une population totale de 52 000 habitants de moins⁵. En outre, le nombre de membres de familles sans abri a augmenté de 46% entre 2007 et 2022 dans le Massachusetts⁶. L'objet de cette thèse est de comprendre comment l'étude du sans-abrisme à l'échelle de Boston et sa proche banlieue peut éclairer les politiques urbaines 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

¹ ROOSEVELT, Franklin. D. Inaugural Address, 11 January 1944, *The American Presidency Project* <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/state-the-union-message-congress>
Accessed on March 5, 2023.

² *Ibid.*

³ CITY OF BOSTON. Annual Homeless Census, <https://www.boston.gov/departments/housing/annual-homeless-census>
Accessed on March 5, 2023.

⁴ ARGERIOU, Milton. "Homelessness in Massachusetts: Perception, Policy, and Progress", *New England Journal of Public Policy*, 1992 Vol.8: Issue. 1, Article 40, p. 458
<http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/40>
Accessed on April 5, 2023.

⁵ DEMOGRAPHIA, Boston Metropolitan Area, Population from 1790, <http://www.demographia.com/db-bos1790.htm>
Accessed on April 5, 2023.

⁶ 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/datasets/ahar/2022-ahar-part-1-pit-estimates-of-homelessness-in-the-us.html>
Accessed on March 5, 2023.

celles mises en place à Boston sont-elles le miroir d'une gestion 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 ?

Définition

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 suffisantes⁷.

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.

D'après 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

⁷ HOUSING RIGHTS WATCH. *Les droits au logement selon le Conseil de l'Europe*, <https://www.housingrightswatch.org/fr/page/les-droits-au-logement-selon-le-conseil-de-leurope> Accessed on March 16, 2023.

institution, ou un lieu non prévu pour passer la nuit⁸ ». 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 1980⁹. 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 « épisodique¹⁰ ». 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 bail¹¹ ou instabilité de logement) et celui qui résulte de la nécessité de « fuir ou tenter d'échapper à la violence domestique¹² ».

Cette liste, établie au niveau fédéral, ignore les restrictions locales que la ville de Boston, par le biais de l'Autorité municipale en charge du logement, *Boston Housing Authority*, (BHA) met en avant sur son *Certificate of Homelessness*¹³. Ainsi, est considéré comme sans-abri :

Toute personne qui ne dispose pas d'un logement fixe, habituel et adapté OU dont la résidence principale figure dans la liste suivante : (A) un foyer public ou privé encadré et destiné à un séjour temporaire (tels que les hôtels à caractère social, les foyers collectifs et les hébergements

⁸ “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.

⁹ Son origine reste difficile à établir.

¹⁰ BAUM, Alice S., BURNES, Donald W. *A Nation in Denial: The Truth about Homelessness*, Routledge, London, and New York, 1993, p. 27

¹¹ Dans le Massachusetts, l'absence de bail autorise le propriétaire à procéder à une expulsion sans motif de son/ses locataire(s) (*no fault-eviction*), comme le rappelle le site Internet Mass Legal Help (www.masslegalhelp.org).

¹² “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/désint-esg-homeless-eligibility/four-categories/>

Accessed on March 11, 2023.

¹³ BOSTON HOUSING AUTHORITY. Certificate of Homelessness, 13 April 2012,

<https://www.bostonhousing.org/BHA/media/Documents/Applicants/Priority%20Forms/Homelessness-Priority-Certificate.pdf>

de transition) ; et (B) un lieu public ou privé ni adéquat ni habituellement utilisé pour héberger des êtres humains¹⁴.

La question de l'éligibilité et des effets de seuil est au cœur du sujet qui nous occupe, puisqu'une note indique ensuite que « les personnes résidant dans un logement privé ou avec des occupants de logement public ou privé NE PEUVENT¹⁵ être considérés comme sans-abris¹⁶ ». Cette restriction qui confine à l'aporie complique considérablement la tâche des travailleurs sociaux, et conduit parfois à des choix ubuesques : rester dans un foyer surpeuplé pour espérer obtenir un logement, au lieu d'être hébergé temporairement, chez des amis par exemple. Les témoignages de responsables de ces structures confirment cette difficulté, qui les conduit à devoir retarder mécaniquement la demande de logement de personnes ayant quitté, parfois pour quelques jours, une structure d'hébergement d'urgence.

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 Roxbury¹⁷ ou Mattapan, au sud de Boston, où 27% de la population vit sous le seuil de pauvreté. La population de Roxbury compte 52% d'Africains-Américains, celle de Mattapan 76%¹⁸.

Géographie du sans-abrisme et pauvreté

Ces écarts nous permettent de préciser le cadre géographique de notre étude : nous souhaitons étudier le Grand Boston car l'agglomération présente des contrastes fortement

¹⁴ Household lacks a fixed, regular, and adequate nighttime habitation OR the primary nighttime dwelling is one of the following: (A) A supervised public or private shelter designed to provide temporary living accommodations (includes *Welfare* hotels, congregate shelters, and transitional housing); and (B) A public or private place not designed for, or ordinarily used as, a regular sleeping place for human beings.

¹⁵ "Persons living in private housing or with residents of public or private housing DO NOT qualify as homeless". (Souligné dans le texte).

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Annexe 1.3

¹⁸ DATA USA: Roxbury and Mattapan PUMA, MA, <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>

STATISTICAL ATLAS. Race and Ethnicity in Roxbury, Boston, Massachusetts,

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

STATISTICAL ATLAS. Race and Ethnicity in Mattapan, Boston, Massachusetts,

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

Accessed on March 12, 2023.

ancrés dans l'accès 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 *Charles River*, s'illustre par des programmes pilotes d'aide aux sans-abris qui en font une « destination privilégiée » pour ceux qui cherchent un toit¹⁹. Nous y reviendrons. 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 luxueux²⁰. 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 2022²¹.

Les travaux des sociologues sur la pauvreté aux États-Unis procurent des rapprochements utiles avec les critères nécessaires pour définir le sans-abrisme. L'économiste et spécialiste de sciences sociales Robert Lampman considère en 1959 que la pauvreté est le résultat de six causes principales. Nous reprenons en partie sa définition puisque la pauvreté constitue un volet indiscutable du sans-abrisme. Il liste donc « l'âge, la localisation géographique, l'activité professionnelle, la couleur de peau (*non-white*), le caractère monoparental de la famille et le faible niveau d'éducation²² ». Ces critères définissent aussi bien les personnes pauvres que les sans-abris dans la mesure où ils sont la marque d'une ou plusieurs vulnérabilités : région touchée par la pauvreté, travail précaire, appartenance à une minorité ethnique ou raciale, parent isolé, faibles qualifications. Il convient de rappeler ici un aspect essentiel de notre étude : les plus fortes concentrations de sans-abris sont très souvent observées dans des villes riches. Boston ne fait pas exception à la règle²³.

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

¹⁹ Entretien Helen W, une responsable du *Multi Service Center* (Cambridge) le 25 avril 2022.

²⁰ NBC BOSTON, "Boston Is 2nd Most Expensive US City for Renters, New Report Shows", Marc Fortier, 26 October 2022, <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.

²¹ NAJJAR, Amelia. *Renting in Boston*, 30 March 2022, <https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2022/05/Presentation.pdf> Accessed on March 17, 2023.

²² HURET, Romain. *La fin de la pauvreté ? Les experts sociaux en guerre contre la pauvreté aux Etats-Unis (1945-1975)*, Paris Editions EHESS, 2008, p. 80.

²³ COLBURN, Gregg, ALDERN, Clayton Page. *Homelessness is a Housing Problem, How Structural Factors Explain U.S. Patterns*. University of California Press, 2022.

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 chacun²⁴.

S'agissant des chiffres officiels, notons en préambule que la pandémie de COVID-19 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 à le réaliser, 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 1 659 en 2021, soit une baisse de 2,4% pour 2022 (1 545)²⁵. Ils étaient 2 115 en 2020 et 2 348 en 2019²⁶. Ces chiffres, fournis par le site Internet de la mairie de Boston, sont toutefois sujets à caution, 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 : 2 894 personnes²⁷. Cette tendance se confirme depuis 2018 et nous chercherons à en comprendre les raisons. Précisons que, lors du recensement annuel de janvier 2022, aucune famille n'était sans abri dans les rues de Boston. En effet, conformément à la loi votée en 1983 dans le Massachusetts sur le droit à un abri, chacune avait visiblement été accueillie en foyer ou dans d'autres formes d'hébergement transitoire.

Quelle assistance pour les sans-abris du Grand Boston ?

Si aux États-Unis, le filet de sécurité est plus lâche qu'en Europe pour les sans-abris, les aides sociales existent néanmoins. Au niveau fédéral, l'aide sociale, *Welfare*, comprend

²⁴ "The use of the word "homeless" homogenizes a disparate population with an array of troubles in such a way that a single solution, the provision of shelter or housing, seems to suffice", BAUM, *Op. Cit.*, p. 173.

²⁵ CITY OF BOSTON. Mayor Michelle Wu Leads 43rd Annual Homeless Census, <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.

²⁶ CITY OF BOSTON. 40th Annual Homeless Census, <https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2020/11/2020%20Census%20Memo.pdf>

²⁷ 2022 AHAR, *Op. Cit.*

aujourd'hui un volet médical (*Medicaid*, assurance santé pour les plus défavorisés, instaurée en 1965 par Lyndon Johnson dans le cadre de la Guerre contre la pauvreté) et un volet de prestations sous conditions de ressources. Ces prestations regroupent (1) le *Temporary Aid to Needy Families* (TANF), une allocation temporaire pour les familles en difficulté, (2) l'*Earned Income Tax Credit*, (EITC) un crédit d'impôt sur les revenus du travail, et (3) le *Supplemental Security Income* (SSI), un revenu minimum accordé aux personnes âgées aux faibles ressources et en situation de handicap. Le gouvernement fédéral les finance en partie, mais les États et les collectivités contribuent également par le biais des *matching funds*. L'État fédéral assure ainsi 50% du montant des allocations et le reste est réparti entre les autres strates du pouvoir étatique et local. Ce sont les États, et non le gouvernement fédéral, qui décident du type de programme et du montant des allocations versées, mais aussi de l'étendue des services fournis et des critères d'éligibilité. La marge de manœuvre considérable des États se traduit, dans le Massachusetts, par des montants de prestations parmi les plus hauts du pays²⁸. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est essentiel de s'interroger sur l'échec apparent de la lutte contre le sans-abrisme, eu égard aux moyens déployés.

L'État du Massachusetts se distingue aussi par la création *ex nihilo* de prestations uniques à destination des familles courant le risque du sans-abrisme ou en situation d'hébergement précaire comme le *Residential Assistance to Families in Transition*, RAFT. Cette Allocation temporaire de logement, dont le montant s'élève actuellement à 4 000 dollars, est distribuée par l'Agence en charge du logement et de l'aménagement des quartiers, le *Department of Housing and Community Development* (DHCD), la branche locale du HUD.

Toutefois, ce qui caractérise avant tout la gestion du sans-abrisme sur le plan local, c'est bien le maillage serré des *non-profits*, les structures privées à but non lucratif. Elles sont nombreuses, de toute taille et fournissent l'essentiel de l'aide nécessaire aux sans-abris, bien que leurs moyens financiers s'avèrent parfois très limités²⁹. Les subventions versées par l'État du Massachusetts varient : la plus importante structure, MHSa (*Massachusetts Housing and*

²⁸ URBAN INSTITUTE. "State and Local Backgrounders, Public Welfare Expenditures", <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/public-welfare-expenditures>
Accessed on March 5, 2023.

²⁹ Voir à ce sujet JENNINGS, James. "Community Based Organizations and the Nonprofit Sector in Massachusetts: Where Do We Go from Here?", *Urban and Environmental Policy and Planning*, Tufts University Medford, Massachusetts, September 2005.
<https://sites.tufts.edu/jamesjennings/files/2018/06/reportsCommunityBased2005.pdf>
Accessed on March 16, 2023.

Shelter Alliance) est financée à 93% par l'État et reçoit des fonds privés supplémentaires qui garantissent son fonctionnement optimal.

Les organisations caritatives et les structures d'accueil s'adressent à un public qui ne saurait se réduire à la simple appellation de « sans-abris ». Il convient d'insister sur ce point : les définitions du sans-abrisme sont aussi variées que les personnes qu'elles désignent. La richesse du lexique en français (sans-abri, sans domicile, SDF, sans-logement, vagabond...) nous amène à nous interroger sur la traduction quasi-unique de ces termes lors du passage à l'anglais *homeless*. Une explication à première vue : *home* renvoie à une perception plus large du foyer, le lieu où l'on peut être soi, sans masque ni regard extérieur. On note que le terme anglais systématiquement utilisé par les travailleurs sociaux rencontrés à Boston est celui de *clients*, personnes auxquelles une aide matérielle, psychologique et/ou administrative est fournie. En tant que *clients*, on peut supposer que les sans-abris sont en droit d'exprimer leur satisfaction ou leur frustration en fonction du service reçu. En outre, la notion de *clients* renvoie à l'objectif ultime de leurs interactions avec les services sociaux : l'accès à un logement. Le terme est apparu ces dernières années, après ceux de *homeless* puis de *person experiencing homelessness*, cette tournure étant toujours employée par les travailleurs sociaux. L'évolution lexicale sous-tend la volonté pour les personnes aux côtés des sans-abris de préserver leur dignité d'êtres humains et leur intégrité physique. Elle place en outre aidants et aidés sur un pied d'égalité : les premiers deviennent *accountable*, redevables des seconds. Cette posture fait également écho à la position défendue en 1971 par le théoricien de la justice sociale John Rawls, selon lequel les politiques sociales doivent être jugées à l'aune de l'amélioration des conditions de vie qu'elles apportent aux « membres les moins avantagés de la société³⁰ ». La difficulté consiste ainsi à mettre en place des systèmes d'évaluation de ces politiques afin d'en estimer la véritable efficacité.

Les personnes sans abri correspondent à une catégorie sociale, mais ne sauraient être définies par, ou réduites à, leur condition. C'est ce que l'évolution des vocables cherche également à atteindre. Nous faisons le choix d'étudier les sans-abris dans leur ensemble, sans nous limiter à un sous-groupe particulier, sans tenir compte de leur âge, de leurs origines ou de leurs addictions et/ou problèmes de santé. La pandémie a en effet considérablement réduit nos ambitions en termes d'échantillonnage de la population sans abri à Boston, dont l'accès a été fortement limité pendant la crise sanitaire. Nous nous employons toutefois à souligner les

³⁰ Cité par KATZ, Michael B. *The Undeserving Poor, America's Enduring Confrontation with Poverty*, Second Edition, Oxford University Press, 2013 p. 144.

inégalités de situation selon le genre ou l'origine ethnoraciale, dans la mesure où l'accès au logement s'avère, comme on peut s'y attendre, plus ardu encore pour les minorités.

Nous avons ainsi souhaité privilégier l'ancrage géographique à la sélection d'un groupe, car nous pensons que les territoires jouent un rôle considérable dans la gestion du sans-abrisme, du fait des politiques locales mises en place — ou écartées —, et des interactions entre les différentes strates du pouvoir, du local jusqu'au fédéral. Dans ces territoires, les sans-abris constituent un groupe hétérogène caractérisé par le mouvement et l'instabilité spatiale :

Les périodes de sans-abrisme s'inscrivent généralement dans une période plus longue d'instabilité résidentielle caractérisée par des déménagements fréquents, de brefs séjours dans son propre logement et des épisodes de logement chez des parents ou des amis³¹.

Jill Khadduri, autrice d'un ouvrage récent sur le sans-abrisme, renvoie ici plus spécifiquement aux familles avec enfants, pour lesquelles l'urgence à se loger peut sembler particulièrement aiguë³². De leur côté, les personnes isolées sédentaires reforment des liens avec autrui, dont le chercheur en sciences sociales Thibault Besozzi rappelle les similitudes avec ceux que tissent les gens qui ont un toit³³. Il évoque une « spatialisation de leur existence ainsi que des relations sociales teintées à la fois de solidarité et de conflictualité³⁴ », un univers où la sociabilité permet d'échanger des informations sur les horaires des *Soup kitchens* (centres de distribution gratuite de repas), ou l'ouverture des foyers d'hébergement de nuit, lorsqu'il faut faire la queue pour espérer un lit et parfois finir bredouille en cas de loterie³⁵. Les personnes sans abri ne se réduisent pas, contrairement à une idée répandue, à un microcosme fonctionnant en vase clos, mais tissent au contraire un système de relations interpersonnelles parfois savamment organisé, et qui répond à des codes semblables à ceux du reste de la société, de « structuration morale » et de « hiérarchisation interne³⁶ ».

³¹ "Homeless episodes are typically part of a longer period of residential instability marked by frequent moves, short stays in one's own housing, and doubling up with relatives and friends", KHADDURI, Jill. *Housing Vouchers are Critical for Ending Family Homelessness*, Homelessness Research Institute, January 2008, p. 2.

<https://www.abtassociates.com/insights/publications/report/housing-vouchers-are-critical-for-ending-family-homelessness-0>

Accessed on April 17, 2023.

³² *Ibid.*

³³ BESOZZI, Thibaut. « La structuration sociale du monde des sans-abris », *Sociologie*, vol. 12, no. 3, 2021, pp. 247-266.

<https://www.cairn.info/revue-sociologie-2021-3-page-247.htm>

Accessed on March 16, 2023.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Si le nombre de lits disponibles est inférieur à la demande, une loterie permet de sélectionner les personnes autorisées à dormir.

³⁶ *Ibid.*, p. 251

Cette organisation d'une micro-société est apparue avec évidence depuis la croissance significative du nombre de sans-abris dans les rues de Boston et ailleurs. Notre étude s'ouvre sur les années 1982-1983, dans le sillage de la crise économique qui fait suite aux deux chocs pétroliers des années 1970, provoquant une récession qui conduit des millions d'Américains de la classe moyenne au chômage³⁷ et des millions de pauvres à la rue. L'économiste Henri Claude souligne que le pays traverse alors la plus grave crise économique depuis la Seconde guerre mondiale³⁸. S'agissant du nombre de personnes sans abri, les comparaisons sont fréquentes avec les records enregistrés pendant la crise de 1929, à la différence près que les moyens fédéraux enclenchés dans les années 1930 sont d'une toute autre ampleur. Aucune mention d'un sans-abrisme grandissant dans les discours officiels de la fin de la présidence Carter par exemple, malgré les mesures de rénovations urbaines mises en avant à l'époque. En revanche, si la production de logements réservés aux foyers à faibles revenus reste stable sous les présidences de Ford et Carter, elle chute à l'arrivée du président Reagan, passant de 250 000 par an en moyenne à 25 000³⁹. La période est marquée par un désengagement très net de l'État fédéral dans le financement des politiques publiques d'assistance aux plus démunis, la dérégulation et le laissez-faire économique, et une baisse massive des impôts, qui bénéficie en premier lieu aux entreprises privées. Si le néolibéralisme économique s'installe durablement dans les démocraties occidentales et en particulier aux États-Unis, ce courant n'est cependant pas totalement inédit comme le rappelle l'économiste David Cayla⁴⁰. Il insiste pour démontrer qu'il s'agit bien d'une doctrine politique fondée sur une forte confiance dans les marchés et une volonté de réduire au maximum le rôle d'intervention de l'État. Cette doctrine repose sur un individualisme jugé fructueux. Cayla ajoute qu'il est inexact de considérer que les politiques néolibérales se désintéressent totalement du social. Elles l'envisagent au contraire comme une

³⁷ "Unemployment reached a peak of 10.7% in November 1982, its highest level since the 1930s", BASSUK, Ellen L. *The Homelessness Problem* in Jon Erickson, Charles Wilhelm, *Housing the Homeless*, The Center for Urban Policy Research, Rutgers University, 1986, p. 254.

³⁸ CLAUDE, Henri. « Sur la crise économique de 1982 et le cycle américain d'après-guerre ». *Recherches Internationales*, n°7, 1983. pp. 41-50.

www.persee.fr/doc/rint_0294-3069_1983_num_7_1_2649

Accessed on February 10, 2023.

³⁹ KAUFMAN, Nancy K. "State Government's Response to Homelessness: The Massachusetts Experience, 1983-1990", *New England Journal of Public Policy*: Vol. 8: Issue. 1, Article 41, 1992, p. 474.

<http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/41>,

Accessed on March 5, 2023.

⁴⁰ CAYLA, David. *Qu'est-ce que le néolibéralisme ?* Conférence en ligne, Université de Nantes, 5 juin 2022,

<https://www.youtube.com/watch?v=UPEU-my3vo8&t=1s>

Accessed on February 10, 2023.

nécessité incontournable. Mais les aides sociales ne sauraient perturber le fonctionnement du marché. Ainsi, un système politique néolibéral fait le choix de rester à l'écart de toute organisation centralisée de santé publique, et, par voie de conséquence, de politiques sociales inscrites dans la durée. La préférence est donnée à « l'aide au conditionnel », pour reprendre le titre d'un ouvrage paru en 2003⁴¹. Selon le principe de l'économie sociale de marché, l'État distribue des allocations aux plus pauvres afin de permettre au système de fonctionner. Cela se traduit à l'échelle locale par la mise en place, dans divers pans de l'aide sociale, de *vouchers*, des bons destinés à un usage prédéfini, logement ou alimentation notamment. Les *Section 8 vouchers* (subventions accordées pour le logement des plus nécessiteux, du nom du chapitre de la loi de 1974) en sont un exemple précis sur lequel nous reviendrons en détail dans notre étude.

Au sens plus large, la nécessité de réduire les dépenses de l'État se traduit par une accélération de la désinstitutionnalisation : le nombre de lits dans les hôpitaux psychiatriques est drastiquement réduit (bien que le phénomène préexiste à l'avènement de Reagan), notamment dans le Massachusetts, ce qui conduit tout droit à la rue des patients souffrant de troubles mentaux, après qu'ils ont « obtenu leur sortie/congé de l'hôpital psychiatrique » (*discharged*). Dans cette même logique de réduction des dépenses, le recours accru au marché privé du logement rend les loyers inaccessibles aux plus défavorisés, lorsque le bouclier du financement public disparaît et que le gouvernement étatique ou local n'est plus propriétaire de logements subventionnés. De la même manière, si le HUD, agence fédérale dont une branche est présente dans chaque État, investit massivement dans les logements privés dans les années 1960-1970, un coup d'arrêt est mis à ces investissements à l'arrivée du président Reagan en 1981.

Les bornes chronologiques choisies veulent rendre compte d'un phénomène inédit et *a priori* inexplicable : le nombre de sans-abris explose en 1983 à la suite de la crise économique et demeure relativement constant sur toute la période qui nous occupe. Les moyens mis en place sont pourtant considérables comme nous le verrons, les approches variées et les autorités conscientes de l'enjeu. La ville est à l'avant-garde des politiques urbaines de lutte contre le

⁴¹ BOISMENU, Gérard et al. *L'aide au conditionnel : La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2003. <https://books.openedition.org/pum/13708?lang=en>
Accessed on February 10, 2023.

mal-logement, et les mesures de protection des locataires en péril naissent souvent à Boston. C'est l'écart entre ces moyens et les résultats obtenus sur place qui nous conduit à envisager le phénomène du sans-abrisme comme un impensé historique : les programmes d'aide se succèdent sur les quarante années qui nous concernent, dont la logique intrinsèque ou la continuité philosophique restent à déterminer. L'étude chronologique fait-elle apparaître une cohérence dans les choix politiques ou traduit-elle un dogmatisme délétère, une accumulation de mesures successives sans fil conducteur ni leçons tirées de l'Histoire ?

La rue à Boston

L'émergence du sans-abrisme n'est pas propre à Boston ni même aux États-Unis. Nous avons choisi de nous servir de l'exemple du Grand Boston en raison de la contradiction apparente qu'offre cette ville-capitale du nord-est : bien qu'elle soit le berceau des politiques progressistes mises en place dans le pays, notamment depuis la loi sur le droit à un abri votée en 1983 dans l'État du Massachusetts, elle est fortement critiquée pour son échec à mettre un terme au sans-abrisme⁴².

Comment expliquer que, dans une ville où cette préoccupation s'est traduite dans la législation, mais aussi par un investissement financier inscrit dans la durée⁴³, le sans-abrisme continue de battre des records ? La « cité sur la colline⁴⁴ » du pasteur John Winthrop est le siège de plus de cinquante universités parfois mondialement connues, d'institutions financières florissantes, de sociétés à la pointe des nouvelles technologies et d'hôpitaux prestigieux. On pourrait légitimement supposer qu'une telle prospérité ambiante permettrait d'offrir à tous un logement décent, comme l'appelaient de ses vœux Roosevelt. Or, en janvier 2022, 1 545 personnes dormaient toutefois dehors, lors du 42^e recensement annuel organisé par les services de logement de la mairie de Boston et des travailleurs sociaux bénévoles. Quelles sont les raisons de cette dichotomie ? Pourquoi tant de personnes continuent-elles de dormir dans les rues d'une ville où l'hiver est glacial et se prolonge bien au-delà des mois correspondants sur le

⁴² Entretien avec Rachel H., directrice de foyer dans la banlieue nord de Boston, Valbonne, le 12 septembre 2021.

⁴³ URBAN INSTITUTE. "State and Local Backgrounders, Housing and Community Development Expenditures", <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/housing-and-community-development-expenditures> Accessed on March 5, 2023.

⁴⁴ Référence au sermon de Jésus sur la montagne. John Winthrop (1588-1649) fonda la deuxième plus grande colonie en Nouvelle-Angleterre et devint gouverneur de la *Massachusetts Bay Colony* en 1629.

calendrier ? Quelle est la marge de manœuvre des foyers d'hébergement d'urgence, du logement social et des défenseurs de l'accès à un logement décent dans une région économiquement si prospère ?

Plusieurs types de questionnements ont guidé notre recherche.

Tout d'abord, les apports théoriques des géographes et le concept du droit à la ville inventé par Henri Lefebvre en 1967 nous permettent d'aborder la question du sans-abrisme sous l'angle de l'accès et de la participation à l'espace public⁴⁵. La ville doit pouvoir garantir à ses résidents une qualité de vie incluant divers avantages urbains : accès aux services publics de santé, d'éducation et d'aide sociale par exemple. Toutefois, l'accès à ces services est fortement limité aujourd'hui par une autre préoccupation des urbanistes : la garantie de la sécurité, qui prime sur les échanges et l'interaction entre les citoyens⁴⁶. La semi-privatisation à l'œuvre dans l'espace public par la mise en place de lois qui redéfinissent ce qui est toléré dans cet espace⁴⁷, restreint encore davantage son accès pour ceux qui ne vivent « qu'en public⁴⁸ ». Cette redéfinition de l'espace constitue ce qu'un article paru en 2000 nomme « la mort de la vision olmstedienne de l'espace public⁴⁹ ». Au XIXe siècle, le célèbre paysagiste créateur et concepteur de Central Park, Frederick Law Olmsted, plaidait pour des espaces partagés, accessibles à tous, garants du bien-être de chacun, et refuge face à l'empiètement progressif des intérêts du privé sur l'espace public. Sa vision égalitaire s'appuyait sur un programme de réforme sociale par l'espace.

Mais Henri Lefebvre plaide aussi pour que les citoyens soient acteurs de l'espace public et endossent une dimension plus politique de leur appartenance à la ville. Il milite pour une réappropriation de l'aménagement des villes par ses catégories les plus modestes. Il y va de l'identité de ces personnes, qui doivent pouvoir se revendiquer comme membre à part entière de la communauté des habitants. Lefebvre opte pour l'italique lorsqu'il évoque « *ceux qui*

⁴⁵ LEFEBVRE, Henri. « Le droit à la ville », *L'Homme et la société*, N. 6, 1967. pp. 29-35
www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1967_num_6_1_1063

Accessed on March 15, 2023.

⁴⁶ MITCHELL, Don. *The right to the city: Social Justice and the Fight for Public Space*, Guilford Press, 2003, p. 138.

⁴⁷ A titre d'exemple, il est interdit de dormir dans le *Boston Common*, le plus grand jardin public de Boston, ou de consommer de l'alcool. En revanche, la mendicité est à nouveau autorisée depuis une loi votée en décembre 2020 par la Cour Suprême du Massachusetts.

⁴⁸ « En redéfinissant ce qu'est un comportement recevable dans l'espace public, (...) ces lois (contre les sans-abris) cherchent tout simplement à annihiler les sans-abris eux-mêmes ». ("By redefining what is acceptable behavior in public space, (...) these (antihomeless) laws seek simply to annihilate the homeless themselves"). Mitchell, p. 167. (Notre traduction)

⁴⁹ STORMANN, Wayne F. *The Death of the Olmstedian Vision of Public Space*, *Journal of Leisure Research*, State University of New York at Cortland, 2000, Vol. 32, No. 1, pp. 166-170.
Accessed on March 22, 2023.

*habitent*⁵⁰ » les villes, référence à la dimension ontologique que constitue le fait de vivre dans une ville et d'être sans abri à la fois. Lorsque Lefebvre définit la ville comme un « entre-deux [...] situé à mi-chemin entre l'ordre proche et l'ordre lointain⁵¹ », il pointe cet espace intermédiaire auquel les sans-abris sont souvent assignés. Selon lui, « l'ordre proche » renvoie aux relations entre individus et entre groupes, « l'ordre lointain », aux « grandes puissances et institutions⁵² ». Autrement dit, si les sans-abris établissent ponctuellement des contacts avec ceux qu'ils croisent dans la ville, ils demeurent à la fois en retrait du corps social ET sans reconnaissance institutionnelle s'ils sont dépourvus de documents d'identité ou de preuve de logement.

Parallèlement, le droit à la ville se heurte à sa forte compartimentation, comme le rappelle l'urbaniste Peter Marcuse, pour lequel la ville se fragmente en cinq zones principales, du logement de luxe à la ville abandonnée, *the abandoned city*⁵³. Pas d'homogénéité de la ville dans sa population, mais une hiérarchisation des quartiers bien visible, et qui segmente l'espace parfois d'une rue à l'autre sans transition. La désintégration de la ville fait écho à la dégradation des conditions de vie des plus pauvres. Dans la même optique, le philosophe allemand Axel Honneth, qui s'est intéressé au besoin de reconnaissance sociale, cite Hegel selon lequel « si l'individu socialement ignoré cherche à porter atteinte au bien d'autrui, ce n'est pas pour satisfaire des besoins physiques, mais pour exister à nouveau aux yeux des autres⁵⁴ ». C'est dire l'importance de la notion de reconnaissance parmi les siens, de la nécessité d'une allégeance à un espace urbain partagé.

Nous tenons à préciser que ce découpage sociologique de la ville s'opère également dans le cadre d'une ségrégation raciale visible à l'œil nu. Les quartiers les plus défavorisés sont majoritairement peuplés par des membres des minorités ethniques, qui concentrent un fort taux de chômeurs et de familles monoparentales, des personnes plus exposées au mal-logement et au sans-abrisme.

⁵⁰ LEFEBVRE, Henri. *Le Droit à la ville*, Collection Economica, Anthropos, Paris, 2009, p.108.

⁵¹ *Ibid.*, p. 44.

⁵² *Ibid.*

⁵³ MARCUSE, Peter. "What's new about divided cities?" *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 17, N°3, 1993, p. 355-365.

<http://neighbourhoodchange.ca/wp-content/uploads/2011/06/Marcuse-1993-Whats-so-New-about-Divided-Cities-IJURR.pdf>

Accessed on March 5, 2023.

⁵⁴ HONNETH, Axel. *La lutte pour la reconnaissance*, Folio Essais, Paris, 1992, p. 78.

Comme le souligne Maxime Renaudie, « la légitimité de la protection sociale aux États-Unis s'est surtout basée sur des réflexions relatives aux libertés individuelles des citoyens, et non sur les théories générales de l'État et du service public⁵⁵ ». Ce n'est donc pas à une conception éthérée du rôle de l'État garantissant le bien-être de l'ensemble de ses citoyens que le système de protection sociale outre-Atlantique fait référence, mais davantage à une vision pragmatique sans ancrage pérenne, et qui peut donc être remise en cause par ses détracteurs. À de rares exceptions près (vétérans et personnes handicapées notamment), l'assistance sociale est par essence temporaire aux États-Unis. C'est ce que Michael Katz appelle un *semi Welfare State*⁵⁶, État social inachevé.

D'autre part, les apports des politistes et la double approche universaliste et exceptionnaliste fournissent un éclairage supplémentaire sur la perception des sans-abris par la société dans son ensemble. Dans *Blaming the Victim* (1972), William Ryan détaille ces deux approches. Ses propos sont rapportés en 1992 par Margaret Leonard, directrice d'une agence de développement d'un quartier sensible de Boston, qu'elle applique ici plus précisément au sans-abrisme des familles.

La position exceptionnaliste revient à envisager le sans-abrisme comme une pathologie, une série de manquements intrinsèques à ses victimes tandis que le social, l'économique et le politique sont présentés comme des causes subalternes. Cette approche encourage le *statu quo* des politiques sociales et ne soutient que des changements modérés aux structures déjà existantes. Elle enferme également les sans-abris dans leur condition, en les définissant essentiellement par le prisme de l'absence de logement stable. Elle établit de ce fait une distinction entre les *deserving* et *undeserving poor*⁵⁷, ceux que l'on doit aider en raison de leur vulnérabilité incontestable, et les autres.

⁵⁵ RENAUDIE, Maxime. « L'évolution du concept de propriété au fondement de la protection sociale de marché aux États-Unis », *Jus Politicum*, Revue de droit politique, <http://juspoliticum.com/article/L-evolution-du-concept-de-proprieté-au-fondement-de-la-protection-sociale-de-marche-aux-Etats-Unis-1272.html>
Accessed on March 5, 2023.

⁵⁶ KATZ, Michael B. *The Price of Citizenship: Redefining the American Welfare State*, New York, Metropolitan Books, 2001, p. 15.

⁵⁷ La distinction remonte à l'époque élisabéthaine, lorsque les *Poor Laws* (1601) régendaient l'aide aux indigents nécessitant une assistance : enfants, handicapés, vieillards. La loi de 1834 chercha ensuite à réduire le montant de l'aide en la réservant à ceux qui acceptaient de quitter leur logement pour travailler dans une *workhouse* (un atelier où les conditions de travail étaient très pénibles).

À l'inverse, l'approche universaliste défendue par le psychologue et politiste considère que les causes sociales, économiques et politiques sont à la source de la pauvreté endémique et de la marginalisation. Les raisons sont donc jugées comme externes, et, de ce fait, incontrôlables. Le système est considéré injuste et une intervention publique est nécessaire pour y remédier. Les revenus insuffisants et le coût exorbitant du logement font partie des facteurs avancés. La solution doit être globale et le changement à opérer, radical⁵⁸.

L'écart très sensible entre ces deux conceptions s'incarne dans la fracture entre ceux qui soutiennent l'assistance aux plus démunis ou qui cherchent une cause plus personnelle à leur situation. C'est ce que nomme de façon imagée Thibaut Besozzi lorsqu'il évoque une oscillation entre « pitié » et « potence⁵⁹ ». La question du « choix » individuel est au cœur du débat dans les années 1980 et 1990 notamment, sous l'influence des politiques néolibérales.

En France, le sociologue Robert Castel met en avant en 1991 la désaffiliation comme processus d'aliénation progressive des sans-abris. Ses propos sont repris par Xavier Bouret dans un mémoire sur le discours institutionnel utilisé pour expliquer le sans-abrisme⁶⁰. La désaffiliation est, selon Castel, un « décrochage par rapport aux régulations à travers lesquelles la vie sociale se reproduit et se reconduit⁶¹ ». La métaphore choisie renvoie à la perte de repères causée par les accidents de la vie, qui sont évoqués par les sans-abris eux-mêmes et les professionnels que nous avons rencontrés dans le cadre de notre étude : perte d'un proche, divorce, maladie, chômage. Le sociologue préfère le terme désaffiliation à celui d'exclusion,

Pour éviter un abus de l'usage du mot exclusion à propos de situations complètement hétérogènes. Dire d'un sans-abri, d'un jeune de banlieue ou encore d'un cadre au chômage qu'ils sont des exclus, cela ne veut plus rien dire à part qu'ils seraient dehors, dans le « hors-social ». Il faut plutôt comprendre les processus qui y mènent. Avant d'en arriver là, on est vulnérable. Ces situations doivent être analysées : elles mènent à la limite d'être déconnecté des rapports de travail, des échanges et des réseaux de sociabilité familiaux, de voisinage, de territoire...⁶²

⁵⁸ LEONARD, Margaret A., RANDELL, Stacy. "Policy Shifts in the Massachusetts Response to Family Homelessness", *New England Journal of Public Policy*: 1992, Vol. 8: Issue. 1, Article 42. <http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/42>
Accessed on March 15, 2023.

⁵⁹ Besozzi, *Op. Cit.*, p. 248.

⁶⁰ BOURET, Xavier. « Un discours institutionnel face au sans-abrisme. Quel réseau d'aide pour empêcher la Désaffiliation ? Analyse des discours d'acteurs institutionnels et de personnes sans-abri au sein d'une ville Wallonne de taille moyenne ». Université catholique de Louvain, 2018. Prom: Wagener, Martin. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:16271>
Accessed on March 4, 2023.

⁶¹ CASTEL, Robert. « Le roman de la désaffiliation : A propos de Tristan et Iseut », in *Le Débat*, vol. 61, n°4, 1990, pp.155-167.

⁶² Entretien réalisé par P. Chaillan (L'Humanité) le 14 mars 2013 <https://www.humanite.fr/societe/cgt/robert-castel-je-pense-que-lindividu-est-un-sujet-social-derniere-rencontre-avec-le>
Accessed on March 16, 2023.

Une série de circonstances opère avant que certains ne se retrouvent à la rue. Il est intéressant de noter que, lorsque l'on recueille des témoignages de sans-abris, et ce malgré la fréquente confusion et les hésitations qui jalonnent le récit de leur parcours de vie, leur propos s'ouvre inévitablement sur le décompte de leurs mésaventures personnelles, voire de leurs tragédies. Ce sombre point de départ se précise et s'étoffe ensuite lors de leur récit, dans une mécanique souvent prévisible par l'interlocuteur aguerri.

La question de l'errance mérite d'être soulevée dans la mesure où l'hétérogénéité des personnes sans abri empêche l'assignation à une caractéristique si précise : les populations sans abri, et notamment les familles, bien que soumises à une instabilité spatiale dans un secteur donné en raison de l'absence de logement fixe, se plient à une relative sédentarisation. Elle leur permet de reconstruire une forme de lien social, mais aussi de pouvoir prétendre à un logement, en se rendant de façon régulière dans les services réservés à cet effet. L'errance, si elle persiste, est d'ordre symbolique, due essentiellement aux délais d'attente pour accéder à un logement décent. Le logement public est devenu quasiment inaccessible à Boston au cours de la période, tant il est synonyme d'années « en sursis » pour ceux qui y prétendent⁶³. La pénurie de logements abordables subventionnés s'est particulièrement accentuée, exacerbée par la pandémie. Le COVID-19 a ainsi réduit l'accès aux services du logement, et les loyers n'ont cessé d'augmenter du fait d'une demande exponentielle⁶⁴.

Histoire du sans-abrisme

Nous avons également voulu replacer le sans-abrisme à Boston dans une perspective historique : le rôle longtemps joué par l'Église et la famille s'amenuise progressivement au cours de la seconde moitié du XXe siècle, laissant place à un système de prévention et de protection partielles pour ceux qui n'ont que la rue pour dormir.

Dans le sillage de la crise de 1929, la loi de sécurité sociale de 1935 jette les bases d'un État-providence fédéral, qui propose à la fois une assurance pour les travailleurs (chômage et

⁶³ "In tight market, low-income renters can wait years for federal *vouchers* and still not find a home", BROWN, Karen Brown, WILLIAMS, Nirvani. WBUR Local Coverage, 14 February 2023, <https://www.wbur.org/news/2023/02/14/low-income-renters-still-waiting-for-federal-vouchers-massachusetts-housing>

Accessed on March 18, 2023.

⁶⁴ A titre d'exemple, le loyer moyen pour un studio à Boston était de 1 700 dollars en janvier 2021 et de 2 540 dollars en janvier 2022, soit une hausse de 50%.

<https://www.zumper.com/rent-research/boston-ma>
Accessed on March 17, 2023.

retraite) et une assistance sociale aux plus démunis. Ce deuxième pan de la loi reste encore aujourd'hui sujet de débat, tant sa pérennité et sa stabilité sont bien davantage remises en cause que le dispositif lié à la vie professionnelle⁶⁵. Les sans-abris du début du XXe siècle ont également largement bénéficié du soutien de la cellule familiale, dans une société davantage centrée autour d'elle, devenue famille nucléaire par la suite. L'anthropologue Emmanuel Todd affirme ainsi que l'accroissement du nombre des familles nucléaires a contribué à ancrer les idéologies libérales dans les démocraties occidentales, à l'inverse des sociétés communautaires et des vies en famille élargie au début du siècle dernier⁶⁶. Le soutien familial s'est ainsi progressivement délité, notamment dans les zones rurales. Parallèlement, le rôle joué par les églises dans l'aide aux plus pauvres, en particulier aux États-Unis, s'est effacé au cours du siècle pour devenir plus anecdotique. Il en reste la trace dans les premiers foyers d'hébergement, souvent fondés par des religieux ou des personnes proches de l'Église, comme ce fut le cas à Boston avec *Rosie's Place*. Ce foyer réservé aux femmes, le tout premier de ce type aux États-Unis, a ouvert ses portes le dimanche de Pâques 1974 sous l'impulsion de Kip Tiernan, militante au sein d'une association catholique située à Boston et œuvrant pour la paix et les droits civiques. Les archives municipales traduisent également cette présence religieuse dans le soutien aux personnes sans toit, les premières structures d'hébergement érigées dans les années 1980 étant souvent dirigées par des membres du clergé.

Avec l'effacement des familles et de l'Église, les choix élaborés par les différentes strates du pouvoir pour venir en aide aux sans-abris reflètent les évolutions des mentalités. Si les années 1980 sont marquées par une adhésion de la société dans son ensemble aux mesures d'aide et à la nécessité de fournir un filet de sécurité aux plus démunis, la décennie suivante se caractérise par un courant de suspicion et de rejet des politiques publiques d'assistance, assimilées à de l'assistanat⁶⁷. Ces variations sont à l'image de la perception des sans-abris au niveau fédéral. Dans la logique du néolibéralisme, les aides, financières notamment, ne sauraient être pérennes, et le principe du conditionnement des allocations est généralisé. Pour reprendre l'image de

⁶⁵ AMENTA, Edwin. *Bold Relief: Institutional Politics and the Origins of Modern Social Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

GORDON, Linda. *Pitied, But Not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare*, New York, Free Press, 1994.

⁶⁶ Cité par D. Cayla, *Op. Cit.*

⁶⁷ "The public is responding to society's traditional view of homelessness as a problem of damaged and disagreeable people", "Homeless in America", LEVITAS, Mitchel. *The New York Times*, 10 June 1990, <https://www.nytimes.com/1990/06/10/magazine/homeless-in-america.html> Accessed on March 17, 2023.

T. Besozzi, la symbolique de la « potence » est ancrée dans les mentalités, et la lutte contre d'éventuels « profiteurs du système » est menée au grand jour⁶⁸.

Depuis les années 2000, le sans-abrisme grandissant a conduit les autorités locales, étatiques et fédérales à une remise à plat des initiatives contre le mal-logement et le sans-abrisme, en faisant de *Housing First* (Le logement d'abord) un principe fondateur dans la gestion des personnes sans domicile ; une direction est alors proposée à tous les acteurs de terrain, institutionnels et travailleurs sociaux. *Housing First* est adossé à une politique de logement qui doit gérer la pénurie grandissante d'appartements à loyer modéré, regroupés sous l'expression *Affordable Housing*. Les diverses vagues de gentrification des quartiers de la ville sont une des explications avancées, de même que l'omniprésence de *single-family homes*, des maisons individuelles qui ajoutent une pression supplémentaire à la rareté des terrains disponibles. Cette tension créée par les *Zoning laws*, l'équivalent du plan local d'urbanisme ou zonage, accentue davantage encore le manque de logements abordables sur le marché.

L'ancrage sociologique

Notre travail repose également sur une étude sociologique du monde des sans-abris. Ceux des années prospères d'après-guerre et jusqu'aux deux chocs pétroliers sont souvent des hommes seuls, majoritairement blancs, souffrant assez fréquemment d'alcoolisme et dont la vie dehors est parfois le fruit d'un choix personnel⁶⁹, hérité des *hobos* du début du siècle. Nels Anderson en fournit une illustration ethnologique dans son étude des travailleurs nomades se déplaçant de Chicago vers l'Ouest au gré des chantiers de construction⁷⁰. L'historien Todd DePastino souligne que le mot *unemployment* lui-même n'apparaît qu'autour de la guerre de Sécession, et s'accroît lors de la crise économique de 1893-1897, avec la conséquence quasi-

⁶⁸ Le 11 juillet 1991, lors d'une conférence de presse, le gouverneur républicain du Massachusetts William Weld déclare : « Nous voulons faire du filet de sécurité un trampoline et non un hamac ». (“We want to make the safety net a trampoline as opposed to a hammock?”) (Notre traduction)
WILL, George F. “The GOP’s Libertarian Puck”, *The Washington Post*, 22 October 1992,
<https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1992/10/22/the-gops-libertarian-puck/e7bedded-dd3d-4bfe-b5e5-123df07b3975/>

Accessed on April 16, 2023.

⁶⁹ BÉJA, Alice. « Les hobos américains, au croisement des écritures ». *Sociologie et sociétés*, 2016, 48(2), 77–94,
<https://doi.org/10.7202/1037715ar>
Accessed on March 16, 2023.

⁷⁰ ANDERSON, Nels. *The hobo: the Sociology of the Homeless Man*, University of Chicago Press; First Edition, 1923.

systématique pour les travailleurs licenciés de partir ailleurs pour trouver un nouvel emploi et, si possible, un toit⁷¹.

Le sans-abrisme fut donc longtemps incarné par des hommes se réclamant de l'appartenance à *Hobohemia*, dont le vagabondage était souvent érigé en art de vivre. Refus d'acceptation des normes sociales et mode de vie prônant une liberté non négociable de l'individu, le sans-abrisme est devenu au cours du XXe siècle davantage subi et le résultat de circonstances économiques et historiques, notamment lors de la crise de 1929.

Il touche aujourd'hui plus de familles avec enfants, de jeunes adultes isolés et de toxicomanes. Les vétérans de guerre, souvent en décrochage social et atteints de syndromes post-traumatiques, sont à ce jour les mieux pris en charge. Ils bénéficient de soins gratuits, de résidences qui leur sont réservées et d'un suivi psychologique attesté. Leur nombre dans la rue a chuté, à Boston et ailleurs⁷².

Notre étude rend compte d'une population aux besoins multiples, et nous conduit à divers questionnements. Avant toute chose, la coordination entre les services d'aide est-elle systématiquement garantie ? Boston mérite-t-elle de s'inspirer des mesures innovantes d'autres grandes métropoles ? Les mesures en faveur des sans-abris, prises depuis les années 1980, dans le Massachusetts en général et à Boston en particulier, ont-elles toutes échoué ? La partition jouée par le gouvernement fédéral est-elle à la mesure de la crise humanitaire que représente le sans-abrisme, qui touche également des populations arrivées récemment sur le sol américain pour fuir la guerre, les catastrophes naturelles ou la misère dans leur pays⁷³ ?

S'approcher du sans-abrisme

En octobre 1981, le Massachusetts pose les jalons d'une organisation caritative pour venir en aide aux sans-abris, *Massachusetts Coalition for the Homeless*. Cette coalition devient nationale en avril 1982. État précurseur, il favorise aussi un élan plus local : en atteste la

⁷¹ DePASTINO, Todd. *Citizen Hobo: How a century of homelessness shaped America*, University of Chicago Press, 2003, p. 9.

⁷² "Previous reports from HUD have shown that the overall number of veterans living without long-term housing -- either sheltered or unsheltered -- has declined steadily since 2010, from a high of more than 74,000 that year", "Number of Veterans Living in Homeless Shelters Declined During Pandemic, Report Finds", KIME, Patricia. Military.com, 9 February 2022, <https://www.military.com/daily-news/2022/02/09/number-of-veterans-living-homeless-shelters-declined-during-pandemic-report-finds.html> Accessed on March 17, 2023.

⁷³ "State must do more for migrants as well as those serving them", LETTERS, *The Boston Globe*, 12 December 2022, <https://www.bostonglobe.com/2022/12/12/opinion/state-must-do-more-migrants-well-those-serving-them/> Accessed on March 17, 2023.

consultation des archives municipales, *Boston City Archives*, situées à West Roxbury, ainsi que le fonds conservé à *Northeastern University* (Boston) sur l'histoire du logement social et le rôle joué par la municipalité. La mairie de Boston s'inscrit en effet au diapason de l'État, et ce dans un contexte politique et électoral caractérisé par une cohabitation fréquente entre gouverneur républicain (modéré) et maire démocrate. Le phénomène s'observe dans quatre *blue states* (états à majorité traditionnellement démocrate) du nord-est uniquement (Massachusetts, Vermont, Delaware et New Hampshire). Notons que, à la suite de l'élection de la gouverneure démocrate Maura Healey en janvier 2023, le Massachusetts ne fait plus partie de ce que l'éditorialiste Ed Kilgore appelle *The Exotic Four*, « les quatre excentriques⁷⁴ ». Un certain consensus est à observer, qui s'explique par une opinion sensible aux questions sociales, mais qui penche davantage vers le conservatisme en matière de politique fiscale. Cet oxymore est explicité, non sans ironie, dans un article du *Berkeley Beacon*, un journal étudiant d'une petite université de Boston : « Je me soucie des autres, mais pas au point de leur garantir une assistance généralisée⁷⁵ ». Autrement dit, s'inquiéter d'autrui serait compatible avec le refus d'ériger l'assistance en principe. De nombreuses références en ligne soulignent le paradoxe, jugé irréconciliable par certains, que la combinaison engendre. Il est toutefois à l'œuvre dans le Massachusetts, et explique que certaines parties de l'État demeurent plus conservatrices que la capitale elle-même. Cette position *a priori* contradictoire va de pair, et cela éclaire notre étude, avec l'apparition de *Overton Window*, une théorie politique du nom de son concepteur, Joseph P. Overton, qui s'est fait connaître par ses activités au sein d'un groupe de réflexion conservateur du Michigan, le *Mackinac Center*. Son successeur, Joseph G. Lehman, explicite cette « fenêtre des possibles en politique⁷⁶ » :

Les autorités ne peuvent mettre en œuvre n'importe quelle politique comme ils choisiraient un dessert sur un menu, explique M. Lehman dans un entretien. Ils doivent choisir parmi

⁷⁴ KILGORE, Ed. “The Most Popular Governors in America are Republicans in Blue States”, *Intelligencer*, New York, 25 April 2019, <https://nymag.com/intelligencer/2019/04/blue-state-republican-governors-are-very-popular.html> Accessed on March 4, 2023.

⁷⁵ “I care about people, but not enough to see them cared for on a systemic level”, “The Oxymoron of Fiscally Conservative, Socially Liberal Ideology”, THIMMESCH, Paige. *The Berkeley Beacon*, 14 October 2020 <https://berkeleybeacon.com/the-oxymoron-of-fiscally-conservative-socially-liberal-ideology/> Accessed on March 14, 2023.

⁷⁶ ASTOR, Maggie. “How the Politically Unthinkable Can Become Mainstream”, *The New York Times*, 26 February 2019, <https://www.nytimes.com/2019/02/26/us/politics/overton-window-democrats.html> Accessed on March 14, 2023.

l'ensemble des politiques acceptables à un moment donné. Nous pensons que la fenêtre Overton définit l'éventail de ces idées⁷⁷.

Cette conception de la politique vient heurter les principes de bon sens et de justice sociale que l'on souhaiterait voir à l'œuvre dans le domaine de l'assistance aux plus démunis. Elle suggère non sans cynisme que les politiques font souvent passer l'opinion publique — et donc leur possible réélection — avant le bien commun. Elle est toutefois à prendre en considération dans le cadre de notre étude, dans la mesure où nous verrons qu'elle fournit une possible justification des mesures de restriction des droits des locataires⁷⁸.

La précarité du logement touche de nos jours de nombreux quartiers de Boston. Les autorités municipales doivent composer avec une situation géographique particulière où la présence de l'océan réduit, comme pour toutes les grandes villes côtières aux États-Unis, les possibilités d'expansion. Historiquement du reste, Boston s'est construite sur une péninsule peu propice à l'édification de bâtiments urbains, faite de marécages et de marais salants. Le sol de la ville n'est autre que du remblai déposé il y a plusieurs siècles pour permettre les travaux de construction.

Dans ce contexte de tension ancienne, l'espace urbain continue de représenter un privilège dont le coût ne cesse de grimper. La forte attractivité économique de la ville, que nous évoquerons plus loin, entretient ce tourbillon urbain qui repousse toujours plus loin les populations dont les emplois (ou le chômage) privent d'accès à la ville, mais aussi à une forme de sociabilité. C'est ainsi toute la composition sociologique de la ville qui s'en trouve modifiée. La rénovation urbaine se fait au détriment des plus modestes, comme la transformation des anciens entrepôts du port de Boston en luxueux *condominiums*, des copropriétés hors de prix. La gentrification grandissante repousse toujours plus loin du centre ceux pour qui les loyers à Boston sont prohibitifs. Les quartiers jadis populaires, du North End à Sea Port mais aussi les banlieues les plus proches, d'Everett⁷⁹ ou Somerville⁸⁰, sont désormais inaccessibles pour les habitants qui les peuplèrent initialement. En conséquence, la tentation du retour à une politique de contrôle des loyers s'intensifie depuis l'élection de la nouvelle maire de Boston. Aboli en 1994, *Rent*

⁷⁷ “Public officials cannot enact any policy they please like they’re ordering dessert from a menu,” Mr. Lehman said in an interview. “They have to choose from among policies that are politically acceptable at the time. And we believe the Overton window defines that range of ideas.” *Ibid.* (Notre traduction)

⁷⁸ En témoignent les audiences auxquelles nous avons assisté au tribunal en charge des expulsions, à Boston le 27 avril 2022.

⁷⁹ “The median rent price in Everett, MA for March 2023 is \$2,853. This is **\$453** more than March 2022”, ZILLOW Rental Manager,

<https://www.zillow.com/rental-manager/market-trends/everett-ma/>

Accessed on March 17, 2023.

⁸⁰ « Slummerville » fut longtemps le surnom de cette ville de la proche banlieue de Boston.

control, bien que controversé, refait surface afin de réduire le nombre d'expulsions actuellement redoutées.

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.

Matthew Desmond rappelle à quel point l'expérience de l'expulsion d'un logement, lorsque les effets personnels s'entassent sur le trottoir, demeure traumatisante pour les victimes et ceux qui y assistent⁸¹. La difficulté réside donc dans l'impératif d'objectivité du chercheur. Contrairement à d'autres sujets de recherche émotionnellement plus neutres, les allers-retours entre position émique et étique se révèlent ici fort utiles. Si lors des entretiens, notre position de chercheuse est celle d'une observatrice qui se doit de respecter le point de vue de l'interlocuteur et le retranscrit fidèlement (émique), l'observation participante lors des maraudes a offert un point de vue objectif qui s'est appuyé sur des faits observables par tous et non simple reflet des opinions des sans-abris (position étique).

Dans le cadre de notre approche *bottom up*, nous avons effectué deux observations participantes lors de deux maraudes organisées par *Pine Street Inn* (PSI), 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 PSI, deux membres de l'équipe de jour : leur 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. PSI 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 elles selon un protocole établi, du moins pour l'entrée en matière. Elles donnaient leur prénom, mentionnaient PSI, expliquaient la raison de leur présence

⁸¹ DESMOND, Matthew. *PBS Newshour*, 6 April 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=qBT8GGhh2Tg> Accessed on March 10, 2023.

(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.

Lors des maraudes, nous sommes resté 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 faisons 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 nous a 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, encadrés par deux membres chevronnés de l'équipe de nuit de PSI. L'un d'eux, originaire du Honduras, arpente les rues de la ville depuis 21 ans à raison de cinq nuits par semaine. Nous sommes partis du site principal de PSI 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'habités ». Le coffre du minibus était rempli de couvertures (qui connurent un vrai succès auprès des personnes que nous avons croisées malgré la chaleur étouffante), 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 ont 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 : les responsables de structures d'hébergement 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 personnes en particulier. La première était une ancienne professeure d'université spécialiste de politiques sociales, qui s'est 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 PSI, devenu également centre de relogement grâce à un parc locatif destiné à des personnes en réinsertion ou à très faibles revenus. 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 sans⁸² ». 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 traversées, deuil, viol, prison, drogue, ils se sont montrés en revanche beaucoup moins diserts 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 placer 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. Ces entretiens représentent ainsi une forme brute d'archives, qui enrichit notre corpus et permet de tisser des liens entre les expériences individuelles et le contexte historique et géographique dans lequel elles se déploient.

⁸² GIROLA, Claudia M. « 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.

Lors des maraudes et des entretiens avec d'anciens sans-abris, nous avons brièvement fait l'expérience de ce que le sociologue et ethnographe urbain Loïc Wacquant appelle « l'ethnographisme » :

À l'inverse des approches historique ou statistique, l'ethnographie est une discipline immergée, encadrée dans l'univers qu'elle étudie, le chercheur côtoyant de près le groupe social qu'il prend pour objet et avec lequel il interagit pour conduire sa recherche. C'est d'ailleurs ce qui rend l'ethnographie si grisante pour tous ceux qui la pratiquent. L'ethnographisme, c'est la force de l'ethnographie qui se retourne contre elle-même : l'illusion selon laquelle l'objet sociologique pourrait se réduire à ce seul travail de terrain, au périmètre immédiat de l'observation empirique, comme si toute la réalité était donnée aux sens, disponible à vue d'œil, sans qu'il y ait besoin d'apporter des éléments extérieurs de théorisation et de mise en perspective historique... Personne n'est à l'abri de cette illusion (...) ⁸³

Les rapports que nous avons établis avec cette population *a priori* inaccessible, ont pu véhiculer au préalable cette illusion de savoir exhaustif, et l'enjeu de notre travail consiste en effet à replacer dans un ensemble de disciplines ce matériau humain fragile et indispensable.

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 ultérieurement par 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*, ou *PIT Count*, le recensement annuel des personnes dormant dans la rue qui a lieu depuis 42 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

⁸³ WACQUANT, Loïc. « Penser sur le ring », entretien avec Juliette Cerf, *Télérama* 3831, 14 juin 2023, p. 51.

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 350 personnes prennent part au recensement chaque année (80 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, l'opération a été reportée au 23 février. Nous avons décalé notre séjour de recherches en conséquence. Malheureusement, infecté nous-même par le COVID, notre séjour a dû à nouveau être reporté. Nous nous sommes finalement rendu 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 PSI 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.

Pour les sans-abris eux-mêmes, la pandémie est venue ajouter des difficultés à leur situation déjà si précaire. Ainsi, certains services administratifs ont été totalement fermés : les travailleurs sociaux ont parfois dû envoyer par la poste des formulaires de demande d'allocation qui nécessitaient l'envoi conjoint de la pièce d'identité du demandeur, ce que certains sans-abris ont refusé. Décision a été prise dans certains cas d'envoyer une attestation de l'hôpital où ces sans-abris étaient soignés, pour leur éviter de se départir de leur pièce d'identité. Les délais d'obtention des aides ont de ce fait été rallongés. Enfin, la pandémie a contraint l'ensemble des foyers d'hébergement à réduire leur capacité d'accueil de 50% dès le mois de mars 2020, laissant de nombreux sans-abris sans solution.

Les recherches ethnographiques sur le sans-abrisme, aux États-Unis et ailleurs, restent souvent limitées tant le sujet d'étude paraît hors d'atteinte. En 2016, dans un ouvrage lauréat du prix Pulitzer dont les médias américains se sont largement fait l'écho, Matthew Desmond entreprend une immersion dans un *trailer park* (terrain de caravaning) et dans une *rooming house* (immeuble locatif) dans la région de Milwaukee, au plus près de son sujet d'étude⁸⁴. Les recherches qu'il effectue en amont lui permettent de constater l'absence de données statistiques

⁸⁴ DESMOND, Matthew. *Evicted: Poverty and Profit in The American City*, Penguin Random House, London, 2017.

à l'échelle du pays sur les expulsions de logement, et les difficultés que rencontrent les familles pour se loger dans le secteur privé. Des études existent sur le logement public (*public housing*) et sur les évolutions du nombre de sans-abris pour chaque État, chaque ville ou comté. Des statistiques annuelles sont publiées par le HUD, l'agence fédérale en charge du logement et du développement urbain créée sous Johnson en septembre 1965. Ces statistiques détaillent les profils des personnes sans abri, leur situation personnelle, leur âge et/ou leur origine ethnique. Les programmes d'aide locaux et étatiques sont répertoriés sur les sites Internet des institutions officielles. Les foyers d'hébergement y sont listés géographiquement et selon le public qu'ils accueillent. Toutefois, l'absence de données sur les expulsions entrave les recherches sur le sujet. Sans information officielle sur le contexte précis de « l'entrée » dans le sans-abrisme, certaines conclusions sont difficilement atteignables. Parallèlement, les travailleurs sociaux peinent à analyser les raisons exactes pour lesquelles leurs *clients* sont expulsés de leur logement, ce dont pâtissent en premier lieu les sans-abris eux-mêmes.

On observe depuis quelques années un regain d'intérêt de la part des sociologues et des urbanistes pour cette population sans toit qui fait si souvent les gros titres, de Los Angeles à New York, de Seattle à Houston. La visibilité de ces personnes qui dorment dans la rue, et dont les tentes recouvrent les artères de quelques grandes métropoles, est l'une des raisons pour lesquelles le sujet revient au centre des préoccupations. Le géographe Michel Lussault insiste sur la prise en compte, dans nos sociétés urbanisées et « hyperspatiales », c'est-à-dire fortement déterminées par l'espace que nous occupons et partageons, de la vulnérabilité des individus⁸⁵. L'ouvrage de Janet Smith et Larry Bennett, paru en 2006⁸⁶ et consacré essentiellement à la situation du mal-logement à Chicago, fournit cependant dans sa première partie un éclairage précis sur le déroulé historique des jalons législatifs sur le droit au logement et la politique fédérale. Quelques rapprochements sont établis avec d'autres grandes métropoles et les avancées observées dans la prise en compte des exclus du marché locatif (à Saint Louis ou Atlanta), mais la situation à Boston n'est pas évoquée.

⁸⁵ « Le problème que nous avons depuis quelques siècles avec la modernité et toutes les ingénieries urbaines qui ont essayé de rendre la ville de plus en plus fonctionnelle et optimale, c'est qu'elles se sont construites sur la négation de la vulnérabilité de la vie humaine. L'être humain est pourtant vulnérable, il est mortel. Même en dehors de sa mortalité, il est fragile : il est très dépendant et sensible aux petites variations. La vie humaine est une vie de vulnérabilité et les espaces géographiques que nous organisons en commun sont tous vulnérables. La seule différence, c'est que depuis quelques décennies nous avons fait semblant de l'oublier ». Entretien avec Michel Lussault : « La géographie du virus suit celle de l'urbanisation planétaire » La Dang, 11 mai 2020, <https://www.socialter.fr/article/michel-lussault-la-geographie-du-virus-suit-celle-de-l-urbanisation-planetaire> Accessed on March 15, 2023.

⁸⁶ BENNETT, Larry, SMITH, Janet L. *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*, Routledge, 2006.

Outre l'ouvrage de Desmond, la contribution récente de deux chercheurs et universitaires de l'État de Washington vient éclairer les causes et les évolutions du sans-abrisme sur la côte ouest⁸⁷. Les études sur Boston sont plus anciennes, telles *The Other Bostonians* de Stephan Thernstrom (1973) qui retrace surtout l'histoire du peuplement de la ville et ses vagues d'immigration successives⁸⁸. Pour le reste, il semble que Boston ait manqué une occasion de mettre en lumière « son » sans-abrisme quelques années avant la pandémie, en 2018, au moment où le Massachusetts figurait en haut des classements du nombre de familles sans logement stable. Boston est évoquée, au mieux, dans quelques paragraphes d'ouvrages publiés ces dernières années sur le sans-abrisme aux États-Unis, qui traitent majoritairement de Seattle, San Francisco, New York ou San Diego⁸⁹. Deux exceptions notables : le livre-témoignage d'un sans-abri à Boston paru juste avant la pandémie, qui retranscrit, à hauteur d'homme et sans visée scientifique ou statistique, le quotidien d'un jeune artiste dans sa descente progressive vers la rue et sa lutte pour subsister⁹⁰. Quant à *Rough Sleepers*, paru en janvier 2023, il retrace l'itinéraire du fondateur de l'association en charge des soins médicaux pour les sans-abris, *Boston Healthcare for The Homeless Program*, BHCHP, Jim O'Connell, auteur de nombreuses études dans les années 1990 sur la situation médicale de ces patients particuliers⁹¹. On observe que dans les deux cas, il n'est pas question d'étude sociologique, mais bien de récits parallèles qui retracent les effets délétères du sans-abrisme sous les traits de ses victimes. Les éclairages sur la situation du sans-abrisme à Boston restent donc principalement des témoignages, des sources primaires qui méritent d'être étayées par une étude régionale fouillée, que la fin de la pandémie pourrait engendrer au vu des mesures locales exceptionnelles prises pour la contrer.

Mais au-delà de ces préoccupations légitimes, comment expliquer que le droit au logement n'ait jamais été inscrit dans la Constitution ? Quels obstacles ont rencontré celles et ceux qui militaient pour faire ratifier cet amendement ? Est-ce le fruit d'une absence de volonté politique ou d'intérêts contradictoires ? Peut-on raisonnablement prétendre que l'instauration du droit au logement enfreindrait les libertés individuelles, argument souvent avancé par les partisans du *statu quo* constitutionnel ?

⁸⁷ COLBURN, *Ibid.*

⁸⁸ THERNSTROM, Stephan. *The Other Bostonians: Poverty and Progress in the American Metropolis, 1880-1970*, Harvard University Press, Cambridge, London 1973.

⁸⁹ C'est le cas dans le récent ouvrage très documenté de deux spécialistes du sans-abrisme : SHINN, Marybeth, KHADDURI, Jill. *In the Midst of Plenty: Homelessness and What to Do About It*. United Kingdom, Wiley, 2020.

⁹⁰ LOUGH, James H. *A Homeless Panic*, Page Turner Press and Media, 2020.

⁹¹ KIDDER, Tracy. *Rough Sleepers*, New York, Random House, 2023, Kindle Edition.

Sur le plan législatif, la loi nationale sur le logement votée en 1934 dans le cadre du New Deal, *National Housing Law*, visait à garantir les prêts immobiliers contractés par des Américains dont les ressources les privaient parfois de l'accès à un emprunt. Trois ans plus tard, le dispositif est renforcé par la loi Wagner-Steagall. Cette loi met en place l'Autorité américaine du logement, *United States Housing Authority*, permettant la garantie des prêts immobiliers par le gouvernement fédéral, et offre son soutien aux autorités locales pour la construction de logements à loyers modérés. L'intervention fédérale dans le domaine du logement est alors inédite. Le nombre de logements publics censés être construits n'a toutefois pu être atteint, et la rénovation urbaine des quartiers a échoué en partie, en raison de la difficulté à reloger des communautés entières souvent implantées depuis des décennies. Dans un contexte de pénurie de logements dans les États-Unis d'après-guerre, la loi sur le logement de 1949 jette les bases de l'intervention fédérale dans la rénovation des centres urbains, l'amélioration de la qualité des logements et la reconstruction des quartiers défavorisés. Un soutien aux locataires à faible revenus est également prévu. Le gouvernement fédéral vient ici apporter son appui aux collectivités, et finance un grand programme d'investissements incluant également la rénovation du bâti agricole⁹².

Au milieu des années 1960, la guerre contre la pauvreté que mène Lyndon B. Johnson permet le vote d'une nouvelle loi, *Housing and Urban Development Act*, le 10 août 1965, destinée à pallier les insuffisances du texte de 1949⁹³. Le texte se concentre sur les populations vulnérables, les handicapés, les vétérans ou familles à faibles revenus, et entérine le principe d'une aide financière par des loyers subventionnés, des allocations versées aux propriétaires modestes leur permettant de rénover leur logement, et le renforcement des aides fédérales au logement déjà existantes. La construction de nouvelles habitations demeure secondaire dans le cadre de cette loi, dont les mots-clés, *slum clearance*, démolition des taudis, soulignent l'accent mis sur la rénovation. La pénurie continue de s'aggraver. Le chantier d'un logement social de qualité, réparti équitablement sur le territoire fédéral mais aussi à l'échelle de Boston, fait figure de grand absent au cours de la décennie suivante.

⁹² PROVISIONS OF THE HOUSING ACT OF 1949. *Monthly Labor Review*, vol. 69, no. 2, 1949, pp. 155–59. *JSTOR*,

<http://www.jstor.org/stable/41831843>.

Accessed on March 17, 2023.

⁹³ Katz souligne que le nombre de logements construits s'avère très inférieur au nombre promis (320 000 en 1960 contre 810 000 attendus). *Ibid.*, p. 162.

Pour répondre à ces questions, nous avons choisi d'aborder dans une première partie l'explosion du sans-abrisme dès les années 1980, qui a suscité dans le Grand Boston des mesures d'urgence et engendré des prises de décision impliquant les trois strates du pouvoir exécutif. Nous revenons dans cette partie sur la conjonction d'obstacles économiques et idéologiques à l'œuvre en 1982-1983, dans un contexte de gouvernance néolibérale. La construction massive de foyers d'accueil a constitué la première réponse sur le plan de la politique urbaine. La gestion et le fonctionnement de ces foyers méritent, à ce stade de notre étude, d'être analysés. L'accroissement du nombre de personnes vivant dans la rue génère une réponse institutionnelle souvent critiquée, parfois inadéquate, illustrée par les décisions de l'agence chargée du logement social, *Boston Housing Authority*, BHA, et les services de santé mentale, *Department of Mental Health*, DMH, entre autres. Parallèlement, nous mettons en lumière la gentrification des quartiers, qui repousse les plus modestes et les exclut de l'espace urbain. Si elle s'observe dans toutes les grandes métropoles, ses caractéristiques locales en aggravent encore les effets.

Notre travail a consisté, dans une deuxième partie, à analyser les réponses apportées sur place au sans-abrisme. Elles révèlent une tradition progressiste à l'image des politiques interventionnistes menées par les élus locaux, gouverneur du Massachusetts et maire de Boston, dans un partage des pouvoirs entre démocrates convaincus et républicains modérés. Les résultats obtenus sont à observer avec précaution tant ils s'avèrent souvent partiels : promiscuité des foyers, allocations mises en place, initiatives locales, mise en commun des ressources, ces dispositifs s'appuient-ils sur une législation robuste ? Dans le cas contraire, quelles pierres d'achoppement sont perceptibles ?

Y répondre implique de penser le sans-abrisme local et les échecs des politiques comme révélateurs d'un problème structurel, dans une ville exsangue souffrant de réglementations inadéquates en termes de logement social, de fragmentation des services, voire de concurrence ou d'absence de communication entre eux ? C'est l'objet de notre troisième et dernière partie. Après une étude des causes visibles de ces incohérences structurelles et des écueils rencontrés, nous nous interrogeons sur la place et l'intervention de l'État fédéral dans la prise en charge du mal-logement et du sans-abrisme. Faut-il, en dernière instance, s'en remettre à lui, au risque de se heurter au mythe de « l'illusion présidentielle » et d'un pouvoir exécutif fédéral qui résolve par miracle la crise du logement ? Nous évoquons ici le poids de l'opinion publique ; moins favorables à la cause des sans-abris dans les années 1990, les enquêtes montrent un regain d'intérêt des Américains pour ce défi social dans les décennies suivantes. L'oscillation entre rejet et empathie caractérise indéniablement la période qui nous occupe. Cette perception influe

sur les politiques publiques mises en place : elle porte en germe la conception d'un sans-abrisme comme conséquence de comportements individuels inadaptés, ou au contraire d'un échec collectif de la société à permettre à tous d'accéder au logement. Nous étudions les avancées opérées sous la présidence de Barack Obama et les prémices des changements amorcés par l'administration de Joe Biden. Quelles marges de manœuvre demeurent encore inexplorées par les acteurs de terrain et le législateur ? Est-il envisageable, en dernier lieu, de repenser le logement et sa symbolique, pour qu'avoir un toit à soi ne constitue plus un espoir mais un acquis ?

I Explosion du sans-abrisme à Boston : l'état d'urgence sociale

Avant toute chose, il convient de relever quelques jalons historiques marquants qui contribuent à brosser le portrait d'une ville en proie à de nombreux défis spatiaux, socio-culturels et politiques.

En 1743, Boston, grande ville portuaire d'une importante colonie du nord-est, est aussi la plus peuplée, avant d'être surpassée par Philadelphie et New York⁹⁴. Comme le souligne W. Tucker, la terre à Boston est rare et précieuse : « Dès sa création en 1630, les habitants de Boston ont littéralement été contraints de fabriquer le sol sous leurs pieds⁹⁵ ». La ville n'est d'abord qu'une modeste péninsule inhospitalière, une langue de terres vallonnées, *the Shawmut Peninsula*. Les défis géographiques percent donc dès les prémices de l'urbanisation de cette « cité sur la colline ». Les activités portuaires font la richesse de Boston tout au long des XVII^e et XVIII^e siècles. On y voit arriver les marchandises anglaises et on exporte du bois, du poisson, du rhum. Le chantier naval construit des navires destinés à honorer les commandes de l'Angleterre. L'habitat sur place, lui, est plus hasardeux.

Boston joue toutefois le rôle de ville-capitale, à la fois pour l'État du Massachusetts et pour la région administrative du Nord-Est. Aucune autre grande ville ne venant la concurrencer, elle se transforme en cité attrayante, un aimant pour celles et ceux qui cherchent un travail — mais aussi, par voie de conséquence, un logement. La révolution industrielle se déploie à Boston dans les domaines de la confection, de l'industrie du cuir et de la construction navale. Haverhill et Lynn, au nord, deviennent des sites manufacturiers, Lawrence, à l'ouest, produit laine, papier et savon, Quincy au sud du granit pour les immeubles. Les vagues d'immigration européenne, irlandaise et italienne notamment, viennent fournir de la main-d'œuvre aux usines de la région. L'accroissement de la population et le développement économique entraînent le remblaiement des marécages pour aménager de nouveaux quartiers à Boston même, South End d'abord puis Back Bay, le long de la *Charles River*.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, bien que Boston ait reconverti son économie, elle connaît, outre une crise de la pêche dans les années 1950-1960, une vague de fermetures d'usines en quête de main-d'œuvre meilleur marché.

⁹⁴ TUCKER, William. *The Excluded Americans: Homelessness and Housing Policies*, Regnery Gateway, Washington D.C, 1990, p. 104.

⁹⁵ "Since its founding in 1630, Boston residents have literally often found it necessary to create the land under their feet", *Ibid.* (Notre traduction)

Sur le front du logement, nous souhaitons souligner que la loi de 1949 (*Title I of the US Housing Act of 1949*) contient les prémices d'une réduction drastique d'un habitat abordable en ville, sous couvert de réhabilitation à grande échelle. En effet, le texte accorde à l'Autorité du réaménagement urbain, *Boston Redevelopment Authority*, BRA, un organisme « quasi-public⁹⁶ » fondé en 1957, le pouvoir d'acheter des biens fonciers, de relocaliser les habitants et les entreprises de certains quartiers, et de procéder à la démolition de zones insalubres (*slum clearance*). La revalorisation foncière à l'œuvre dans le Boston d'après-guerre s'inscrit avant tout dans une politique de développement économique, sous-tendue par la volonté de faire émerger un centre névralgique prospère qui mette un terme à la crise budgétaire que traverse la métropole à la fin des années 1950. La décennie correspond au premier grand chantier de rénovation urbaine à l'échelle fédérale. Les travaux engendrés visent à éliminer les taudis et les ghettos des centres-villes, pour améliorer la qualité des logements et installer les premières zones commerciales.

Dans ce contexte, la reconfiguration du quartier de West End est emblématique de la politique de « réaménagement » urbain : la BRA, soutenue par les élites politiques, religieuses et médiatiques locales, entreprend de déloger un quartier qui a longtemps accueilli une population d'immigrants, situé entre la *Charles River* au nord, Beacon Hill et Government Center au sud et le North End à l'est. Contrairement aux arguments avancés par les autorités pour légitimer le relogement des locataires (d'origine italienne pour la moitié d'entre eux) et la reconstruction de l'habitat existant, le délabrement reste très mesuré dans ces rues cosmopolites : il est partiellement causé par le refus des propriétaires d'engager des rénovations compte-tenu des rumeurs de démolition⁹⁷. Ces réhabilitations de quartiers ne se font pas sans heurt, car elles déplacent des communautés souvent implantées de longue date. Les habitants ne disposent pas toujours des appuis locaux et des ressources pour se défendre⁹⁸. Au-delà, la volonté initiale de redynamiser ces quartiers tout en offrant de meilleures conditions de logement aux habitants ne se vérifie pas dans les faits : « Bien que le projet ait été présenté comme un ensemble de logements mixtes accessibles aux anciens habitants, tous les appartements ou presque étaient des locations de luxe⁹⁹ ».

Moins retentissante sans doute que les politiques de laissez-faire économique qui marquent les années 1980-1990, une autre forme de désengagement du pouvoir local est donc à l'œuvre,

⁹⁶ Thernstrom, *Op. Cit.*, p. 81.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 83.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

détricotant le tissu urbain des classes moyennes. « La ville a pris peu de dispositions pour reloger résidents et entreprises, partant du principe que 60% des anciens habitants emménageraient dans des logements à loyer modéré¹⁰⁰ ». Seuls 10% l'ont fait¹⁰¹.

L'exemple du West End à la fin des années 1950 est loin d'être unique¹⁰². Il campe une tendance qui infléchit considérablement la politique du logement à l'échelle locale : qui dit rénovation urbaine ne sous-entend pas nécessairement relogement des habitants expulsés. Ainsi, même si cela semble aller de soi, rénovation ne signifie pas constructions supplémentaires. La pression sur le logement est bien réelle. C'est ce qu'atteste ce rapport du HUD en octobre 1967 :

La construction de logements neufs diminue depuis six ans et demi. Un peu plus de 7 500 nouvelles maisons ont été construites en 1960. Par la suite, le nombre de constructions s'est stabilisé autour de 6 500 par an entre 1962 et 1964, pour tomber à 6 000 en 1965. Le nombre total de nouvelles constructions pour 1966 risque d'être inférieur. L'augmentation du coût des terrains constructibles, en raison de leur rareté grandissante, en particulier dans le centre même mais aussi à la périphérie, a eu pour conséquence le déplacement des constructions de logements à coût bas ou modéré en dehors des limites du périmètre officiel de logements abordables (*Housing Market Area, HMA*)¹⁰³.

Le périmètre mentionné s'étend néanmoins sur une surface considérable, qui dépasse largement les limites administratives de la ville, comme en atteste la carte figurant dans le rapport¹⁰⁴. La situation s'avère ainsi fort préoccupante, bien avant les années 1980 et le désengagement fédéral historiquement établi en matière d'aides sociales.

Cette réorganisation de l'espace urbain modifie en profondeur le visage de la ville. Les choix du maire en fournissent une nouvelle illustration au début des années 1960.

En raison de ses liens avec le président John Fitzgerald Kennedy, élu en 1961 et natif de la toute proche banlieue cossue de Brookline, le maire de Boston, John Collins reçoit au début des années 1960 la quatrième plus forte subvention allouée à l'échelle fédérale pour la

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Un projet similaire voit le jour dans le quartier de *North Harvard Street* en 1961.

¹⁰³ "Home construction had been declining over the past six and a half years. New houses completed over 1960 numbered over 7,500. From this total, construction leveled off at about 6,500 a year from 1962 through 1964, then declined in 1965 to 6,000. The 1966 volume of new homes is expected to be somewhat lower. The rising cost of land resulting from a growing land scarcity, particularly in and around the central area, has caused home building of low and moderate cost homes to move beyond the limits of the HMA". ANALYSIS OF THE BOSTON, MASSACHUSETTS HOUSING MARKET AS OF OCTOBER 1, 1966, *A Report by the Department of Housing and Urban Development*, Washington D.C, 20411, October 1967, p. 25, <https://www.huduser.gov/portal/publications/pdf/scanned/scan-chma-BostonMassachusetts-1966.pdf> Accessed on March 20, 2023. (Notre traduction)

¹⁰⁴ Annexe 1.4

rénovation urbaine¹⁰⁵. Collins bénéficie d'une popularité qui tranche avec les rapports tendus qu'entretiennent ses prédécesseurs au poste de maire, James Curley¹⁰⁶ (1946-1950) et John Hynes (1950-1960)¹⁰⁷. Les deux édiles ont payé le prix de la crise économique, de choix discutables sur le plan de la politique urbaine, mais également de frictions tenaces, au sein même de la communauté catholique irlandaise, entre l'élite politique aux manettes et les habitants des quartiers populaires¹⁰⁸.

La ville se redessine, et entame une cure de jouvence, au moins de façade, avec la construction de la tour de *Prudential Center*, la réfection du quartier de l'hypercentre autour de Government Center et le foisonnement de boutiques de vente au détail sur Boylston Street et Newbury Street. Le renouveau économique doit permettre à Boston de sortir de la crise et d'attirer des étudiants du monde entier, en raison de l'attractivité de ses universités et des investissements consentis au niveau fédéral dans la recherche. A la pointe des nouvelles techniques de construction, la plupart des gratte-ciels de l'hypercentre sortent de terre dans les années 1970, sous l'impulsion d'un accord entre élites politiques et économiques. C'est le cas de la célèbre *John Hancock Tower*, icône des cartes postales de la *Skyline* de Boston, née du souhait un rien mégalomane du PDG de la compagnie d'assurances *Hancock Mutual Insurance*, de surpasser en taille et en symbolique la tour de *Prudential*, siège social d'une autre compagnie d'assurances érigée quelque dix ans auparavant. C'est l'architecte I.M. Pei, futur père de la pyramide du Louvre, qui est sollicité pour mener le projet sur recommandation du directeur de la BRA, Edward Logue, acolyte de John Collins¹⁰⁹. Au total, plus d'une dizaine des gratte-ciels qui parsèment aujourd'hui le centre de Boston sont édifiés dans les années 1970, hébergeant le siège de compagnies immobilières et financières (*One Boston Place*, 1970), de grandes banques (*Federal Reserve Bank Building*, 1976) ou de cabinets d'avocats (*60 State Street*, 1977).

La construction de ces édifices, symboles de l'effervescence économique, ne se fait pas sans encombre. Ainsi, le budget prévu pour la *Hancock Tower* atteint le double de ce qui était

¹⁰⁵ BLUESTONE, Barry, HUFF STEVENSON, Mary. *The Boston Renaissance: Race, Space and Economic Change in an American Metropolis*, Russell Sage Foundation, New York, 2002, p. 82.

¹⁰⁶ Un différend qui oppose Curley au président Roosevelt prive la ville de Boston de subventions fédérales à la hauteur de ses besoins. *Ibid.*, p. 81.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 84.

¹⁰⁸ Voir à ce sujet O'CONNOR, Thomas. *The Boston Irish: A Political History*, Back Bay Books, Boston, 1995

¹⁰⁹ BOSTON HISTORY GO EXPLORING, John Hancock Tower (1976),

<https://explorebostonhistory.org/items/show/2>

Accessed on March 24, 2023.

initialement prévu, notamment en raison du retard pris dans la construction et des frais judiciaires occasionnés par les divers litiges rencontrés¹¹⁰.

En dépit de la construction de nouveaux quartiers d'affaires et de l'effervescence économique, la déliquescence de l'espace urbain est sévèrement jugée dans une étude menée en 1982 par l'Institut Brookings : « S'agissant de l'échelle qui évalue le délabrement urbain allant de - 5 à + 5, Boston se situait à - 5¹¹¹ ». Que s'est-il donc passé en amont ? Comment expliquer le paradoxe évoqué dans l'étude de l'Institut, qui présente la ville comme aimant et repoussoir à la fois dans les années 1970 ?

Selon des données du début des années 1970, Boston souffrait d'un taux de chômage élevé et en hausse constante, d'une forte augmentation du nombre de crimes violents, d'un pourcentage élevé de pauvres, de logements vieillissants, d'injustice fiscale, d'une dette municipale en hausse, et d'une chute du revenu financier par habitant. (...) Malgré tout, nombreux sont ceux qui considèrent Boston comme une ville très attractive (...) Ce paradoxe implique qu'une ville aussi renommée peut souffrir de maux sous-jacents sans pour autant que ces problèmes fassent d'elle une ville invivable¹¹².

Le choix du présent pour évoquer l'attractivité de Boston en fait un trait immémorial de la ville, dont la réputation et le passé dissimulent des défis encore visibles aujourd'hui. L'ensemble des maux évoqués fait le terreau du mal-logement et du sans-abrisme : sans budget municipal solide ni construction massive d'habitat populaire, comment éviter que certains ne se retrouvent sans solution ?

Si la ville attire par ses opportunités de formations universitaires reconnues à travers le monde et d'emplois hautement qualifiés, la construction de logements neufs et abordables dans les années 1950-1960 s'est heurtée à d'autres priorités :

Bien que le centre ait connu la plus grande croissance du nombre de logements abordables grâce aux nouvelles constructions et aux reconversions de bâti en habitations (26 100), cette augmentation a été réduite par le nombre élevé de démolitions (14 300) dues à la rénovation urbaine et à la construction d'autoroutes. Le total, 11 800 logements construits dans le centre,

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ "On the urban distress scale, from -5 to +5, Boston ranked -5.", Bluestone, *Ibid.*, p. 3.

¹¹² "Based on data from the early 1970s, Boston suffered from high and rising unemployment and violent crime rates; high percentage poor, old housing, and tax disparity; rising city government debt burden; and falling real per capita income (...) Nevertheless, many people consider Boston a very attractive city (...) This paradox implies both that a highly regarded city may still be suffering from serious underlying problems and that these problems do not necessarily make a city unlivable", BRADBURY, Katherine L. et al. *Urban Decline and the Future of American Cities*. Washington, D.C. Brookings Institution, 1982, p. 50. Cité par S. Therstrom, p. 4. (Notre traduction)

représente la plus faible augmentation observée sur toutes les zones géographiques concernées¹¹³.

La « Renaissance » de Boston se concentre donc sur la rénovation du centre et le développement des infrastructures routières, qui créent le fameux *white flight*¹¹⁴, une population aisée et essentiellement blanche de *commuters*, ces habitants de la banlieue ouest de Boston se rendant à leur travail en centre-ville en voiture¹¹⁵. Outre le réseau autoroutier qui relie Boston au nord et au sud de la région par les *Interstate 93* et *95* (I-93 et I-95), la métropole jouit d'une double ceinture routière, *Route 128* et *Route 495*. La première est appelée *inner beltway*, ceinture intérieure, tandis que 495 trace un cercle plus large autour de la ville. Ce quadrillage routier nous renseigne sur la structuration de l'espace : la construction de maisons individuelles dans les banlieues aisées sur des parcelles vastes ne contribue guère *a priori* à l'effort de constructions de logements plus mixtes. De surcroît, le développement du réseau autoroutier est un coup d'arrêt à la rénovation des transports publics, notamment le métro de Boston, le plus ancien du pays et le plus délabré aujourd'hui¹¹⁶.

S'ajoute à ces tensions la crise du *Busing* au début des années 1970, un mouvement visant à permettre la mixité à l'école en transportant en bus vers des établissements scolaires plus éloignés et situés dans des quartiers majoritairement Africains-Américains des enfants blancs — et vice-versa. Il en résulte un fiasco politique et médiatique qui entraîne de nombreuses familles blanches à vendre leur maison, participant de ce fait à une ghettoïsation raciale (*white flight*) dans certains quartiers autrefois mixtes comme le South End. Les sujets de crispation urbaine sont donc bien présents dans un enchevêtrement de facteurs sociaux, raciaux et géographiques. Ce faible niveau de construction s'ajoute au très faible nombre de logements

¹¹³ “Although the central area had the largest addition of housing units through new constructions and conversions (26,100), this increase was offset by a large volume of demolitions (14,300 units), principally through urban renewal and highway construction. The resulting net increase of 11,800 units in the central area was the smallest increase among all the sub-areas”. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. Federal Housing Administration, Washington, D.C.20111, *Analysis of the Boston, Massachusetts Housing Market*, October 1967, *Op. Cit.*, p. 18.

<https://www.huduser.gov/portal/publications/pdf/scanned/scan-chma-BostonMassachusetts-1966.pdf>
Accessed on March 21, 2023. (Notre traduction)

¹¹⁴ « Fuite des blancs » (Notre traduction).

¹¹⁵ “It was the development of the suburbs that magnified the effects of segregation by increasing the physical separation between whites and minorities (...) By 1970, all the suburban towns, with the exception of Cambridge, were 98% white”, The FAIR HOUSING CENTER OF GREATER BOSTON. *Historical Shift from Explicit to Implicit Policies Affecting Housing Segregation in Eastern Massachusetts*,

<https://www.bostonfairhousing.org/timeline/1950s-1975-Suburbs.html>

Accessed on March 21, 2023. (Notre traduction)

¹¹⁶ GEORGE, Justin. “Federal officials order Bos Federal officials order Boston transit agency to fix safety issues”, *The Washington Post*, 31 August 2022,

<https://www.washingtonpost.com/transportation/2022/08/31/boston-transit-mbta/>
Accessed on March 24, 2023.

vacants, une constante sur toute la période que couvre notre étude. Si les chiffres indiquent à première vue un taux de vacance convenable, la part de logements effectivement habitables souligne, elle, le manque effectif de logements à louer : 3,1%¹¹⁷ contre 2,8% aujourd'hui, le taux le plus faible du pays à l'échelle des États en 2023¹¹⁸.

Au tout début des années 1980, le Massachusetts et Boston en particulier incarnent donc à la fois une prospérité économique et un dynamisme technologique et scientifique, qui coexistent avec une pauvreté grandissante et une pression continue sur le logement pour tous. La crise surgit dans un contexte urbain pour le moins contrasté.

A. Une conjonction d'obstacles économiques et idéologiques

1. Crise de 1982-83 : une anomalie qui s'installe

La récession économique de 1982-1983 frappe les États-Unis dans leur ensemble, mais surprend par son ampleur, au point que les autorités la considèrent en premier lieu comme une crise forcément passagère, un soubresaut violent qu'il faudra bien surmonter. Elle se manifeste par un chômage massif (11% en 1982) dans le sillage des deux chocs pétroliers de 1973 et 1977. À l'exception, dans une faible mesure, de l'énergie hydraulique, la Nouvelle-Angleterre dispose de très peu de ressources naturelles, et son économie repose en grande partie sur les acheminements de gaz naturel et de pétrole, depuis d'autres régions des États-Unis ou de l'étranger : « bien que les entreprises de la région se soient adaptées à un environnement hostile en se spécialisant dans des produits à faible consommation d'énergie, l'augmentation rapide récente des coûts du pétrole et de l'énergie ont provoqué un choc considérable¹¹⁹ ». À cette crise mondiale s'ajoutent les retombées de la crise de la dette dans les pays en voie de développement, en particulier le Mexique. Plusieurs pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil,

¹¹⁷ ANALYSIS OF THE BOSTON, MASSACHUSETTS HOUSING MARKET, *Op. Cit.*, p. 31.

¹¹⁸ BOSTON REAL ESTATE TIMES. "Massachusetts has the lowest vacancy rates in the US, with just 2.8% of homes being vacant", 23 February 2023,

[https://bostonrealestatetimes.com/massachusetts-has-the-lowest-vacancy-rates-in-the-us-with-just-2-8-of-homes-being-](https://bostonrealestatetimes.com/massachusetts-has-the-lowest-vacancy-rates-in-the-us-with-just-2-8-of-homes-being-vacant/#:~:text=Massachusetts%20has%20the%20lowest%20vacancy,vacant%20%2D%20Boston%20Real%20Estate%20Times)

[vacant/#:~:text=Massachusetts%20has%20the%20lowest%20vacancy,vacant%20%2D%20Boston%20Real%20Estate%20Times](https://bostonrealestatetimes.com/massachusetts-has-the-lowest-vacancy-rates-in-the-us-with-just-2-8-of-homes-being-vacant/#:~:text=Massachusetts%20has%20the%20lowest%20vacancy,vacant%20%2D%20Boston%20Real%20Estate%20Times)

Accessed on March 27, 2023.

¹¹⁹ "Even though the region's firms have adapted to their harsh environment by specializing in non-energy intensive products and services, the recent rapid escalation in fuel and energy costs has provided a substantial shock", EISENMENGER, Robert W., SYRON, Richard F. *The Energy Crisis and New England's Economy*, Federal Reserve Bank of Boston, 1973 (Date non renseignée sur le site).

<https://www.bostonfed.org/-/media/Documents/conference/15/conf15e.pdf>

Accessed on April 19, 2023.

Pérou) annoncent alors être en cessation de paiement, incapables de rembourser leur créancier principal, les États-Unis. Ce contexte de récession entraîne mécaniquement l'apparition d'un sans-abrisme massif et sans précédent, hormis pendant la crise de 1929, qui touche Boston de plein fouet. Selon Nancy K. Kaufman, en charge de la gestion des ressources humaines pour le Gouverneur du Massachusetts, puis du Département des aides sociales publiques, (*Department of Public Welfare, DPW*), « En janvier 1983, dans le Massachusetts et à travers le pays, des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants erraient dans les rues sans savoir où aller¹²⁰». Le chiffre avancé plus loin dans l'article fait état de 8 000 à 10 000 personnes dans la rue ou en foyer en juin 1983 à Boston. Contrairement à New York¹²¹ ou Los Angeles¹²², la ville n'a pas encore été massivement confrontée au sans-abrisme, et ses marginaux sont surtout des hommes isolés souffrant d'alcoolisme. La réponse apportée, peu organisée, repose sur des organisations caritatives souvent religieuses, encore parcellaires, qui ne bénéficient pas alors de la tutelle officielle ni du soutien financier et logistique du pouvoir local ou étatique. En ce début de décennie, les foyers d'hébergement publics sont rares à Boston. Le plus célèbre, PSI, a été fondé en 1969 par Paul Sullivan, un thérapeute et ancien alcoolique qui obtient l'appui de personnalités religieuses locales telles que Monsignor Frank Kelley, mais aussi de prêtres officiant dans les paroisses de Boston et désireux d'apporter de l'aide aux marginaux qu'ils croisent à la fin des années 1960. L'ambition initiale est modeste : offrir un repas chaud et un lit pour la nuit aux centaines d'hommes sans toit qui errent dans les rues. L'accueil reste donc temporaire, sans autre ambition que la mise à l'abri pour une ou plusieurs nuits, dans un bâtiment bientôt trop exigü. L'arrivée massive de sans-abris dans les années 1980 contraint PSI à se transformer et à diversifier les services offerts.

¹²⁰ "In January 1983, in Massachusetts and throughout the country, thousands of men, women, and children were wandering the streets with no place to go". KAUFMAN, Nancy K. *Op. Cit.* , p. 471. (Notre traduction)

¹²¹ Les recherches en ligne indiquent que le recensement officiel du nombre de sans-abris à New York commence en 1983 ; on dénombre environ 15 000 personnes à la rue en décembre cette année-là. COALITION FOR THE HOMELESS ADVOCACY DEPARTMENT, New York City Homeless Municipal Shelter Population, 1983-Present, <https://www.coalitionforthehomeless.org/wp-content/uploads/2020/03/NYCHomelessShelterPopulation-Worksheet1983-Present.pdf>
Accessed on March 27, 2023.

¹²² L'estimation est de 35 000 sans-abris à Los Angeles autour de 1983. (Kaufman, *Ibid.*)

a. La réponse dans l'urgence : les premiers foyers

Ce sentiment de surprise face à l'afflux de nécessiteux est également rapporté par Anna P.¹²³, actuelle responsable des opérations stratégiques d'un grand foyer de Boston. Elle nous a confié avoir participé, au tout début de sa carrière de travailleuse sociale, à la création d'un centre d'accueil, *Hope Found*, aujourd'hui rattaché à PSI. Ce centre fut aménagé dans les locaux restés vacants de l'ancien hôpital public, *Boston State Hospital*¹²⁴, au début des années 1980, sur demande du gouverneur démocrate Michael Dukakis (1975-1979, 1983-1991). À l'ouverture, les lits d'appoint sont installés sur une estrade, dans un amphithéâtre : les responsables sont persuadés que le dispositif répond à une urgence temporaire, et prête assistance aux personnes hébergées avant qu'elles retrouvent un logement stable. L'estrade est rapidement devenue trop étroite pour permettre à tous de dormir, et il a fallu accueillir, dans une autre partie de l'enceinte du bâtiment, de nouveaux sans-abris chaque soir plus nombreux. L'anecdote est révélatrice de l'impréparation des autorités face à cet afflux de Bostoniens sans logis et de la nécessité de solutions *ad hoc*. La démarche dessine en creux la gestion tâtonnante des sans-abris en ce début des années 1980, dans une course pour réduire l'augmentation de leur nombre.

Le foyer PSI est réservé aux hommes, et bien qu'il accueille progressivement des « invitées » (le terme de *guests* est d'emblée adopté pour désigner les personnes accueillies), de nombreuses femmes restent sans solution avant l'ouverture de *Rosie's Place*. Fondé en 1974 par Kip Tiernan, qui milite en faveur de la justice sociale, ce tout premier foyer d'hébergement pour femmes dans le pays ouvre ses portes le dimanche de Pâques. Tiernan s'appuie elle aussi sur une association catholique de lutte pour les droits civiques basée à Boston, *St. Philip's/Warwick House*, choquée d'observer que des femmes se font passer pour des hommes afin d'avoir accès à un repas et un lit pour la nuit. Ainsi, à l'orée des années 1980, la gestion du sans-abrisme repose sur des structures liées aux organisations religieuses dans une tradition de charité chrétienne. Ces institutions viennent prendre la place d'un État fédéral traditionnellement absent du champ de l'aide aux nécessiteux. Certaines portent le nom de leur créateurs/bienfaiteurs issus de l'Église : c'est le cas à Quincy, ville côtière du Grand Boston à 18 kilomètres au sud de la capitale, où *Father Bill's Place*, foyer puis ensemble de services d'aide aux sans-abris est notamment fondé par un prêtre, un révérend et une religieuse en

¹²³ Entretien avec Anna P. par Zoom le 3 décembre 2021.

¹²⁴ Précision importante : l'hôpital, qui accueillait des malades atteints de troubles mentaux, a fermé ses portes en 1979.

1984¹²⁵. Cette présence de l'Église aux prémices de l'aide aux sans-abris se vérifie ensuite lors du retour au pouvoir du gouverneur démocrate Michael Dukakis¹²⁶, dont l'épouse Kitty est nommée co-présidente du comité de conseil sur le sans-abrisme (*Advisory Committee on the Homeless*) aux côtés d'un évêque catholique du centre de l'État¹²⁷.

b. La FEMA

Dans ce contexte de crise humanitaire inattendue, c'est l'agence fédérale en charge des situations d'urgence, *Federal Emergency Management Agency*, qui fait partie des premières instances sollicitées et s'appuie sur les organisations existantes comme l'Armée du Salut¹²⁸. La FEMA gère la défense civile et l'urgence sous toutes ses formes depuis sa création par le président Jimmy Carter en avril 1979. Elle intervient dans un contexte idéologique qui présente la crise économique et le sans-abrisme comme une anomalie, un accident de parcours dans l'accroissement global de la richesse. Sur le plan financier, l'intervention de l'agence n'est pas négligeable, loin de là :

L'agence fédérale qui a fourni la plus grande partie des fonds directement versés aux bénéficiaires a été l'Agence fédérale des situations d'urgence (FEMA) (...) En vertu de la loi de 1983 sur le financement de l'emploi d'urgence, le Congrès a inclus une clause qui a permis la création du **premier programme national d'aide réservée aux sans-abris**. La loi a autorisé la FEMA à verser 100 millions de dollars à des organisations qui fournissent nourriture et hébergement aux sans-abris¹²⁹.

Cette aide historique révèle une prise en compte ponctuelle, à l'échelle fédérale, de l'ampleur du sans-abrisme. Elle indique un souci probable du législateur face au risque de croissance exponentielle du phénomène, qu'il est par ailleurs très ardu de chiffrer : au cours des années

¹²⁵ FATHER'S BILL AND MAINSPRING, *History*, <https://helpfbms.org/history/> Accessed on March 29, 2023.

¹²⁶ Dukakis était déjà gouverneur entre 1975 et 1979 mais échoue à se faire élire pour un second mandat consécutif.

¹²⁷ Kaufman, *Op. Cit.*, p. 472.

¹²⁸ EMERGENCY FOOD AND SHELTER NATIONAL BOARD PROGRAM, 1998-2023 <https://www.efsp.unitedway.org/efsp/website/index.cfm> Accessed on March 24, 2023.

¹²⁹ "The federal agency providing the most funds directly has been the Federal Emergency Management Agency (FEMA) (...) Under the Emergency Jobs Appropriation Act of 1983, the Congress included a provision creating **the first national program specifically to aid the homeless**. The Act authorized FEMA to distribute \$100 million to groups providing food and shelter". Human Resources Division, United States General Accounting Office, FOGEL, Richard L. "Homelessness: A Complex Problem and the Federal Response", *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 44, no. 4, 1985, pp. 385–89. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/3486865>. (Notre traduction) Accessed on March 27, 2023. (Nous surlignons)

1982-1983, les statistiques oscillent, selon les sources, entre 250 000 et près de trois millions de personnes forcées de vivre dehors dans tout le pays¹³⁰. Cette incertitude de chiffrage renforce en elle-même l'inquiétude des élites politiques, désarmées pour réguler une population si changeante dans son ampleur et si diverse dans son profil.

De surcroît, une agence telle que la FEMA n'est pas censée apporter une aide pérenne aux populations, mais intervient généralement à la suite de catastrophes naturelles, qui conduisent les habitants de la zone concernée à perdre leur logement en l'espace de quelques heures voire moins. On peut donc s'interroger sur le choix politique d'y recourir dans ce cadre. Tout comme un séisme, l'augmentation du nombre de sans-abris est envisagée sous l'angle d'un événement isolé, relativement inexplicable, un coup du sort qu'il faut affronter avant de « tourner la page ». L'intervention de la FEMA interroge sur la prise de conscience imparfaite d'un fléau qui s'installe, et sur l'incapacité des autorités de l'époque à intégrer le sans-abrisme dans un ensemble de dysfonctionnements socio-économiques et idéologiques.

Dans le même ordre d'idées, un nouveau pas est franchi l'année suivante, cette fois par le Département de la défense (DOD). Des fonds réservés jusqu'ici à l'activité militaire sont déployés à l'échelle fédérale pour faciliter la construction de foyers d'hébergement. Or, dans bien des cas, le projet ne peut aboutir : les pouvoirs locaux ne disposent pas des ressources suffisantes pour faire fonctionner ces structures nouvelles, et se contentent souvent d'augmenter leur capacité d'accueil en ajoutant des lits supplémentaires aux foyers déjà existants¹³¹.

Le hiatus relevé ici brosse le portrait d'une Amérique peu armée pour faire face localement à ce nouveau défi du sans-abrisme : à première vue, cette intervention fédérale sur une toile de fond idéologique de désengagement sur le terrain social et de restrictions budgétaires peut surprendre. Le président Reagan a été élu sur un programme qui promet de se débarrasser des *Welfare queens*¹³² et autres « profiteurs du système ». Nous reviendrons en détail sur la rhétorique reaganienne et son impact majeur sur la scène sociale. Rappelons toutefois que les Républicains, s'ils sont majoritaires au Sénat lors de l'élection du Congrès en 1982, échouent toutefois à obtenir le contrôle de la Chambre des Représentants, où les Démocrates ont acquis de nouveaux sièges depuis la législature précédente. Cet équilibre des pouvoirs est renforcé du reste par la victoire de 27 gouverneurs démocrates sur les 36 briguant un mandat à la fin de

¹³⁰ *Ibid.*, p. 386.

¹³¹ *Ibid.*, p. 387.

¹³² Nom donné par l'administration Reagan aux mères célibataires noires bénéficiaires de l'aide sociale et accusées d'en faire un usage dévoyé.

1982. On peut ainsi supposer que par son ampleur et sa soudaineté, le sans-abrisme de ce début des années 1980 a contraint le Congrès à agir, afin de parer aux risques encourus de révolte sociale et politique.

Dès lors, l'intervention de la FEMA nous permet d'étudier l'étendue de l'engagement fédéral, non pas seulement sous l'angle trop réducteur des coupes budgétaires de l'ère Reagan sur le terrain social, mais en revisitant l'historiographie d'une période politiquement complexe. Dans un article récent du *New York Times*, Matthew Desmond rappelle que les aides sociales fédérales sous conditions de ressources ont globalement augmenté de 130% entre 1980 et 2018, et ce sans tenir compte de *Medicaid*¹³³. Si les coupes sont indéniables, l'hypothèse d'une désintégration des services sociaux dans leur ensemble mérite toutefois d'être nuancée, nous y reviendrons. En outre, il serait historiquement inexact de considérer que ces incursions de la FEMA et du Département de la défense constituent un combat aux accents guerriers contre le sans-abrisme. Les choix politiques qu'elles traduisent relèvent avant tout de l'urgence, maître-mot du soutien accordé aux sans-abris, comme le déplore une ancienne professeure de sciences sociales à *U-Mass*, l'Université du Massachusetts¹³⁴. L'urgence sonne comme un leitmotiv peu satisfaisant de la prise en compte des sans-abris de la période que couvre notre étude, comme nous l'évoquerons plus loin.

Si agir dans l'urgence est souvent peu recommandé sur le terrain social comme ailleurs, il faut néanmoins y recourir pour porter secours aux sans-abris les plus vulnérables psychologiquement ; la maladie mentale constitue en effet souvent l'un des maux dont ils souffrent. Reste à la prendre en charge efficacement. À ce sujet, le choix politique (et budgétaire) de congédier massivement les patients des hôpitaux psychiatriques du pays dès les années 1960 aggrave davantage encore le sans-abrisme à cette période. La désinstitutionnalisation qui s'opère depuis le milieu des années 1950 conduit certains malades vers les foyers d'hébergement, quand leur stabilité mentale devrait être assurée dans un cadre de soins hospitaliers spécifiques et adaptés.

¹³³ DESMOND, Matthew. "Why Poverty Persists in America", *The New York Times*, 13 March 2023, <https://www.nytimes.com/2023/03/09/magazine/poverty-by-america-matthew-desmond.html> Accessed on March 28, 2023.

¹³⁴ FRIEDMAN, Donna H. *Parenting in Public*, Columbia UP, 2001

2. La désinstitutionnalisation comme accélérateur de sans-abrisme

Dans le sillage de la création des assurances de santé *Medicare* et *Medicaid* en 1965 et de la diffusion de nouveaux médicaments plus facilement accessibles¹³⁵, il apparaît nécessaire de libérer des patients atteints de troubles mentaux pour leur permettre, selon la Commission sur la santé mentale établie sous l'égide du président Carter, d'atteindre le plus haut niveau de « liberté », « d'autonomie » et de « dignité¹³⁶ ».

Une politique fédérale de désinstitutionnalisation massive se fait donc jour dans les hôpitaux psychiatriques du pays, et particulièrement dans le Massachusetts¹³⁷. Des chercheurs québécois ont étudié l'impact de cette politique sur les patients et les communautés, et dressent un constat mitigé :

Le système de soins devient fragmenté car les services sont dorénavant dispensés par une multitude de lieux institutionnels ou communautaires (par exemple, en 1983, 2 000 contrats de services sont signés avec divers établissements de soins dans l'état du Massachusetts), entraînant par le fait même une fragmentation des responsabilités (...) Un organisme central de services (...) privé ou public, planifie, coordonne et développe les services de santé mentale dans une région ou un secteur. Il dispense lui-même les services et/ou les confie par contrats à d'autres organismes (par exemple, dans l'état du Massachusetts, 30 % du budget de santé mentale en 1983 est accordé par l'intermédiaire des contrats de services). (...) La dépendance à l'égard des services locaux est accrue et occasionne un problème grave si ces services sont de mauvaise qualité, en plus d'augmenter le manque d'imputabilité fiscale et de coordination entre les services¹³⁸.

Un rapport publié par un groupe de médecins en 2008 apporte des précisions politiquement éclairantes : en effet, les programmes comme *Medicare* et *Medicaid* distribuent des allocations financées par les impôts fédéraux et sont généralement inaccessibles aux patients hospitalisés dans une structure publique. Dans la mesure où les États financent très majoritairement ces hôpitaux, il s'est avéré « rentable » pour eux de continuer à libérer des lits, afin que les coûts

¹³⁵ “The introduction in 1954 of chlorpromazine (Thorazine), the first effective antipsychotic, which made it possible, for the first time, to control the symptoms of schizophrenia and thus discharge some patients”, FULLER TORREY, E. et al. “The Shortage of Public Hospital Beds for Mentally Ill Persons”, *A Report of the Treatment Advocacy Center* (2008), p. 3.

https://www.treatmentadvocacycenter.org/storage/documents/the_shortage_of_publichospital_beds.pdf
Accessed on March 30, 2023.

¹³⁶ FRONTLINE. “Deinstitutionalization: A Psychiatric ‘Titanic’”, *PBS*
<https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/asylums/special/excerpt.html#:~:text=Deinstitutionalization%20began%20in%201955%20with,of%20federal%20Medicaid%20and%20Medicare.>
Accessed on March 27, 2023.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ LECOMTE, Yves. *Le processus de désinstitutionnalisation aux États-Unis* (deuxième partie), Santé Mentale au Québec, Volume 13, Numéro 2, Novembre 1988,
<https://www.erudit.org/fr/revues/smq/1988-v13-n2-smq1229/031456ar/>
Accessed on April 18, 2023.

engendrés par les traitements de ces patients soient assurés par le pouvoir fédéral¹³⁹. La chute du nombre de patients pris en charge par ces structures hospitalières spécialisées est vertigineuse : « En 1955, on dénombrait 558 239 patients atteints de troubles mentaux sévères dans les hôpitaux psychiatriques publics. En 1994, le nombre avait chuté de 486 620, soit 71 619 patients¹⁴⁰ ».

Le « départ » des patients n'est que la première étape vers la fermeture effective de ces structures par la suite. Comme nous l'a confié l'un des responsables de PSI, l'un des deux plus anciens foyers d'accueil d'urgence à Boston que nous évoquerons largement au cours de notre étude, cette politique a eu pour effet immédiat de déplacer les malades les plus sévèrement atteints de l'hôpital au foyer. Ses propos sont confirmés dans un article publié en mars 1992 et rédigé par Jim Tull, co-directeur d'un centre hospitalier accueillant des sans-abris dans le Rhode Island, petit état voisin du Massachusetts. Tull estime alors à 30% la proportion de sans-abris souffrant de troubles mentaux : « Le second objectif, celui de fournir des soins suffisants aux patients congédiés de l'hôpital, a lamentablement échoué et a contribué à engendrer un afflux massif de sans-abris souffrant de troubles mentaux sévères (dans les foyers)¹⁴¹ ». La courbe de la baisse du nombre de patients pris en charge par des structures spécialisées entre 1950 et 1984 est à ce titre fort éloquente¹⁴² : après un pic atteint en 1955, le nombre chute spectaculairement jusqu'en 1985.

L'examen du rapport annuel du *Boston State Hospital* en 1962 indique pourtant une meilleure prise de conscience du public quant à la prise en charge des malades mentaux : des initiatives sont rapportées qui encouragent un plus large accès aux soins psychiatriques à l'extérieur même de l'hôpital¹⁴³. Les subventions accordées, la rénovation des locaux et la création d'un parking sont autant de signes d'une croissance des besoins et des ressources. Malgré ces mesures, l'hôpital a fermé définitivement en 1980-81. Une coupe drastique s'est alors produite à l'échelle fédérale, dans une trajectoire de suppression de lits qui s'étale sur des décennies, pour

¹³⁹ Fuller Torrey, *Op. Cit.*

Accessed on March 30, 2023.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ “The second goal, which was to provide sufficient care for discharged patients, failed miserably and helped produce an onslaught of homeless people with severe mental illness”. TULL, Jim. “Homelessness: An Overview”, *New England Journal of Public Policy* (1992): Vol. 8: Issue. 1, Article 4. p. 29, <http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/4>

Accessed on March 30, 2023.

¹⁴² Annexe 1.5

¹⁴³ STATE LIBRARY OF MASSACHUSETTS, *Annual Report of the Trustees of the Boston State Hospital for the Year Ending June 30, 1962*,

<https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/799438>

Accessed on March 30, 2023.

atteindre un point de non-retour vers les années 2010. À l'échelle de l'État, environ 16 000 lits d'hôpitaux étaient disponibles pour les malades souffrant de troubles mentaux dans les années 1960¹⁴⁴. Si le chiffre s'est révélé difficilement vérifiable, un rapport officiel au niveau fédéral de l'évolution du ratio population globale/nombre de lits en hôpital psychiatrique disponibles atteste cependant du désengagement hospitalier unilatéral¹⁴⁵. E. Fuller Torrey, lui-même médecin, évoque une étude publiée en 1989, qui révèle que 27% des patients congédiés des unités de soins psychiatriques dans le Massachusetts se retrouvaient à la rue dans les six mois qui suivaient leur sortie¹⁴⁶. Si les progrès de la médecine permettent de réguler les troubles de certains de ces patients, aucune molécule ne leur donne le remède miracle pour accéder à un logement adéquat.

Dans le même temps, ce choix politique de restriction budgétaire à grande échelle a privé les foyers du précieux interlocuteur que représentait l'hôpital, en cas de crise d'un résident par exemple. Dans la même logique, les séjours en hôpital psychiatrique ont été fortement réduits. Sous la houlette du Département de santé mentale, (*Department of Mental Health, DMH*), un système dual de prise en charge sévère (*Acute Care*) et chronique (*Chronic Care*) s'est désagrégé à la suite de la privatisation progressive de certaines branches du département. Les séjours qui pouvaient s'étaler sur un mois ont été limités à présent à cinq jours, voire trois¹⁴⁷. Ces propos sont confirmés par un rapport de la Commission de santé publique du Massachusetts en 2016, qui déplore la disparition des *Community Hospitals*, ces structures adaptées à la prise en charge sévère dont *Boston State Hospital* est un exemple¹⁴⁸. Dans une étude publiée par les services de la mairie en 1989-1990, il est rappelé que l'hôpital a fermé ses portes au début de l'année 1981. Seuls 254 lits sont alors disponibles dans la région de Boston pour accueillir en soins d'urgence des patients souffrant de troubles mentaux quand l'agglomération dénombre 9 700 malades¹⁴⁹. Ainsi que nous l'avons évoqué en amont, le choix

¹⁴⁴ Estimation fournie par Dave C.

¹⁴⁵ "In 1955 there were 558,239 public (state and county) psychiatric beds available for mentally ill individuals. The population of the United States was 164.3 million. The availability of public psychiatric beds was thus **340** beds per 100,000 population. 2 In 2005 there were 52,539 public (state and county) psychiatric beds available for mentally ill individuals. The population of the United States was 269.4 million. The availability of public psychiatric beds was thus **17** beds per 100,000 population". FULLER TORREY, E. *Op. Cit.*, p. 4. (Nous surlignons)

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴⁷ Entretien avec Dave C., *Pine Street Inn*, Boston, 3 mai 2023.

¹⁴⁸ COMMONWEALTH OF MASSACHUSETTS HEALTH POLICY COMMISSION. "Community Hospitals at a Crossroads: Findings from an Examination of the Massachusetts Health Care System", March 2016 <https://www.mass.gov/doc/community-hospitals-at-a-crossroads-findings-from-an-examination-of-the-massachusetts-health/download>
Accessed on March 28, 2023.

¹⁴⁹ BOSTON CITY ARCHIVES. *Commitment and Compassion, Boston's Comprehensive Policy for the Homeless*, 9703.001, Emergency Shelter Commission Publication, Winter 1989-90, p. 18.

de « réhabiliter » ensuite cet hôpital pour accueillir dans l'urgence des personnes sans toit confine à l'hérésie, symbole d'un bégaiement de l'histoire locale et des errements des élites politiques sur ce sujet sensible.

Sur le plan démographique, la vague de suppression des lits d'hôpitaux s'est produite dans un contexte d'arrivée des baby-boomers à l'âge où les risques de troubles mentaux augmentent, les contraignant, par la force des choses, à trouver d'autres lieux de soin¹⁵⁰.

L'arrivée de ces personnes fragiles, aux profils divers et aux réactions imprévisibles, dans les foyers complique davantage encore la tâche des travailleurs sociaux, dans la mesure où une formation spécifique semble indispensable pour apporter l'aide nécessaire à ces anciens patients. Comme le rappelle Dave C., les foyers n'ont pas vocation à accueillir ce public si particulier, qui cohabite difficilement avec d'autres résidents. Fait peu surprenant, il ajoute que les centres pénitentiaires sont parfois devenus les nouveaux hôpitaux publics des victimes de troubles mentaux, puisque certains mettent en danger les personnes alentour¹⁵¹.

3. Reaganomics et sans-abrisme

La gestion locale du sans-abrisme est donc caractérisée par l'urgence et l'impréparation, et la nécessité de composer avec la disparition d'unités de soin psychiatrique. Dans cette guerre contre le sans-abrisme, les travailleurs sociaux se retrouvent en première ligne ; ils ne peuvent dès lors plus compter sur de solides soutiens en amont, à l'échelle institutionnelle.

L'une des raisons principales, qui doit ici être mentionnée pour l'éclairage contextuel et idéologique qu'elle procure, est bien évidemment la politique néolibérale des années 1980 aux États-Unis, qui prône un désengagement du gouvernement fédéral sur le champ économique et social.

a. Le néolibéralisme à l'œuvre

Rassemblées sous le mot-valise *Reaganomics*, les mesures consistent principalement en une réduction des impôts, une augmentation du budget de la défense, des coupes budgétaires drastiques dans les programmes sociaux et une apologie du laissez-faire économique. La

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Dave C., *Op. Cit.*

théorie du ruissellement, *trickle-down theory*¹⁵², justifie la réduction des prélèvements obligatoires pour les plus fortunés, en soutenant que les économies ainsi réalisées permettront la redistribution des richesses aux plus modestes. Si la doctrine politique préexiste à la présidence Reagan, elle n'est véritablement mise en œuvre qu'avec l'arrivée du président républicain. La Seconde Guerre mondiale a en effet mis un coup d'arrêt aux idées néolibérales, qui cheminent ensuite jusqu'au début des années 1980.

Selon D. Cayla, contrairement à une idée répandue, les penseurs du néolibéralisme se sont intéressés aux questions sociales selon le principe de l'économie sociale de marché, sans toutefois revenir sur une barrière infranchissable : un système centralisé d'allocations. Ce principe sous-tend d'instaurer des bons (*vouchers*) en lieu et place de services garantis et sans conditions de ressources notamment. Refuser la centralisation laisse ainsi libre cours au bon vouloir des élites politiques locales. En effet, les allocations issues du pouvoir fédéral sont distribuées aux États en leur garantissant la liberté de distiller ces aides selon leurs propres critères de choix. Cette méfiance quasi-viscérale de toute centralisation des aides sociales se laisse entendre dans les propos du président Reagan, rapportés par Michael J. Sandel, professeur de philosophie politique à Harvard, dans son ouvrage sur la méritocratie paru en 2020¹⁵³. À l'occasion de son discours sur l'État de l'Union le 27 janvier 1987, le président précise sa vision de l'assistance sociale : « Nous n'abandonnerons jamais ceux qui, n'étant pas responsables de leur sort, doivent recevoir notre soutien. (...) Mais nous devons nous employer à libérer ceux qui le peuvent du joug de l'aide sociale (...)»¹⁵⁴. Dans le discours, *the dependency of Welfare* en dit long : l'aide sociale est présentée comme une entrave à la liberté de ses bénéficiaires, comme condamnés à la recevoir au lieu de chercher à s'en émanciper. Sandel rappelle également que la locution *through no fault of their own* est empruntée à ses prédécesseurs, Calvin Coolidge et Herbert Hoover¹⁵⁵, et renvoie à la puissance symbolique de la responsabilité individuelle aux États-Unis. Autrement dit, le pouvoir fédéral s'affranchit de

¹⁵² Théorie dite du ruissellement « selon laquelle l'enrichissement des personnes les plus fortunées profite aussi aux classes moins aisées de la société, la consommation et les investissements des plus riches alimentant l'activité économique, ce qui contribue à l'augmentation générale des revenus ».

<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ruissellement/70245>

Accessed on May 5, 2023.

¹⁵³ “We will never abandon those who, through no fault of their own, must have our help. (...) But let us work to see how many can be freed from the dependency of *Welfare* (...)”. SANDEL, Michael J. *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* Farrar, Strauss and Giroux, New York, 2020, p. 64.

¹⁵⁴ REAGAN, Ronald. “Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union”, *The American Presidency Project*, UC Santa Barbara, 27 January 1987,

<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-congress-the-state-the-union-1>

Accessed on March 30, 2023.

¹⁵⁵ Sandel, *Op. Cit.*

toute obligation à l'égard de celles et ceux qui ont fait les mauvais choix. Il convient toutefois d'observer plus attentivement la nature des coupes budgétaires effectuées par l'administration Reagan au cours des deux mandats du président. Comme le rappelle Françoise Coste dans sa biographie, contrairement à la légende, Reagan n'a jamais considéré la réduction du déficit comme une « urgence fondamentale¹⁵⁶ », ainsi que l'a constaté à l'époque son directeur du budget, David Stockman¹⁵⁷. Sa priorité consiste avant tout à trier le bon grain de l'ivraie, soit le « bon » et le « mauvais » *Welfare* :

À cause de la distinction, posée dès la campagne de 1980, entre le bon *Welfare*, aidant les classes moyennes blanches, et le mauvais *Welfare*, ciblé vers les minorités, les seules dépenses qui diminuèrent effectivement étaient celles des programmes sociaux s'adressant aux plus défavorisés (éducation, logement, allocations familiales...) dont la part dans le budget total des États-Unis passa de 5,7% à 3,7% du PIB¹⁵⁸.

Les coupes budgétaires sont donc bien ciblées selon l'électorat qu'il faut privilégier (personnes âgées, agriculteurs, anciens combattants¹⁵⁹) et celui qui ne sera *a priori* jamais acquis à la cause républicaine : minorités ethniques et raciales, familles monoparentales pauvres, mais aussi, même si leurs voix comptent peu, les personnes qui résident dans la rue.

b. L'inutilité du *safety net* ?

La déclaration-choc de Reagan à un journaliste d'ABC News à la veille de Noël 1988 et de son départ de la Maison Blanche ne dit pas autre chose : interrogé sur les sans-abris dormant dans les rues de New York, le président Reagan rétorque : « ils font le choix de rester dehors¹⁶⁰ ». Bien que la remarque soit formulée alors que Reagan est sur le départ, elle résume une ligne de conduite politique constante sur ses deux mandats. Sandel évoque dans son ouvrage une croyance qui semble avoir la vie dure aux États-Unis : « (cette) foi robuste selon laquelle nous sommes les maîtres de notre destin¹⁶¹ ». Nul besoin, dans ce cas, de filet de sécurité. L'aide sociale vient ainsi ébranler cette possibilité accessible à tous de réussir, et se mue en obstacle plutôt qu'en béquille.

¹⁵⁶ COSTE, Françoise. *Reagan*, Paris, Perrin 2016, p. 520.

¹⁵⁷ « Une rhétorique (...) pleine d'illusion », *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 520-521. (En français dans le texte)

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ "They make it their choice for staying out there", ROBERTS, Steven V. "Reagan on Homelessness: Many Choose to Live on the Streets", *The New York Times*, 23 December 1988, <https://www.nytimes.com/1988/12/23/us/reagan-on-homelessness-many-choose-to-live-in-the-streets.html> Accessed on March 30, 2023. (Notre traduction)

¹⁶¹ Sandel, *Op. Cit.*, p. 75.

Dans les faits, le désengagement fédéral du logement social est difficilement contestable : le montant des fonds attribués à l'habitat subventionné diminue de 80% entre 1981 et 1989 comme le rappelle Jim Tull¹⁶². La chute spectaculaire de financement présentée sur le graphique en annexe entre 1980 et 1982 indique au passage l'impossibilité ensuite de retrouver des niveaux similaires de subventions. Un représentant du HUD traduit en ces termes la baisse des investissements fédéraux : « Nous nous retirons du logement social, point final¹⁶³ ». On peut s'interroger alors sur la légitimité et la viabilité de ce département à l'époque, dont l'existence depuis sa création en 1965 repose sur la nécessité de soutenir le logement social et le développement urbain dans les différentes strates du pouvoir. Un point d'achoppement semble alors atteint.

Quelles justifications sont avancées face à ce désinvestissement ? Les coupes budgétaires pour cause de réduction du déficit ne sont qu'une explication partielle. Dans la logique néolibérale, le pouvoir local apporte une réponse nécessairement plus adaptée aux contraintes propres à chaque ville ou État. Dans son article de 2014, Laurence Gervais rappelle la théorie du *local is best* :

La prévalence de l'idéologie du « privatisme » (...) a présidé au développement des villes américaines au XIXe siècle. C'est cette idéologie qui a limité le rôle du gouvernement dans le développement urbain, laissant ainsi libre cours aux forces du marché qui forgèrent les contours sociaux, économiques et spatiaux des villes. C'est encore cette idéologie qui a dessiné ce que Paul Kantor décrit aujourd'hui comme le modèle américain de développement urbain et de gouvernance des villes, un modèle essentiellement fondé sur le localisme et les intérêts particuliers¹⁶⁴.

L'argument du *local is best* ne tient toutefois que dans un contexte de sans-abrisme modéré, majoritairement transitoire et sans conséquences sur le bon fonctionnement des structures qui accueillent les sans-abris. Il peut être recevable en cas de prise en charge hospitalière fluide et proportionnelle aux besoins. De toute évidence, le tableau que nous nous sommes efforcé de peindre jusqu'ici ne correspond pas à ces prérequis.

¹⁶² "From 1981 to 1989, government support for low-income housing was slashed from \$32 billion per year to \$7.5 billion, a drop of 80 percent in real dollars". Annexe 1.6

¹⁶³ "We're getting out of the housing business, period". TULL, *Ibid.* (Notre traduction)

¹⁶⁴ GERVAIS, Laurence. « Du privatisme à la gouvernance urbaine, administration de l'espace public urbain et questions de justice spatiale aux États-Unis », *Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain*, 2014,

<http://journals.openedition.org/mimmoc/1597>
Accessed on April 19, 2023.

4. Détruire sans reconstruire

Dans ce contexte de recherche permanente de logements pour les plus démunis et de désengagement avéré de l'État fédéral, la situation est encore aggravée par la destruction massive de logements sociaux non reconstruits, tels les SROs, *Single-Room Occupancy*, souvent adaptés au relogement de personnes ayant connu la rue, mais aussi, comme le souligne J. Tull, les séjours en hôpital psychiatrique¹⁶⁵. Cet acronyme, apparu à New York dans les années 1930, désigne des chambres ou appartements d'une pièce, généralement situés dans des hôtels ou des immeubles qui proposent, la plupart du temps, des parties communes (cuisine, sanitaires). Robert C. Coates, ancien juge à la Cour Supérieure du comté de San Diego, rappelle que les personnes âgées apprécient particulièrement ces chambres, car elles peuvent être louées à la semaine ou au mois, un avantage non négligeable pour les très bas revenus¹⁶⁶. Le confort n'y est guère de mise¹⁶⁷ et les SROs constituent généralement le plus bas niveau d'hébergement acceptable. Dans l'ouvrage qu'ils coordonnent en 1986, *Housing the Homeless*, Jon Erickson et Charles Wilhelm consacrent un chapitre à ce type de logement, considéré comme un dernier recours par de nombreux sans-abris¹⁶⁸.

Selon les anthropologues Irene Glasser et Rae Birdgman, le nombre total de SROs à l'échelle fédérale diminue de moitié entre 1970 et 1980, « sans être véritablement remplacés par de nouvelles constructions¹⁶⁹ ». Le pays se défait alors d'un million de logements de ce type en l'espace d'une décennie, sous l'effet de la gentrification et de la rénovation urbaine dans les grandes métropoles. Si les chiffres officiels sont rares en ce qui concerne le Massachusetts, le site Internet de PSI estime à 20 000 la perte totale de *lodging rooms*, l'équivalent des SROs, au début des années 1980¹⁷⁰. Dans son ouvrage sur Jim O'Connell, fondateur du premier centre d'aide médicale pour les sans-abris, BHCHP, Tracy Kidder rapporte leur conversation en parcourant le quartier de South End, où PSI est installé :

¹⁶⁵ “Between 1970 and 1982, approximately 1,116,000 SRO units, nearly half the total supply, were lost. Many mental health patients discharged from hospitals from the early 1960s on were able to find this kind of housing if they could not live with their families”. TULL, *Op. Cit.*, p. 31.

¹⁶⁶ COATES, RC. *A Street Is Not a Home: Solving America's Homeless Dilemma*. Prometheus Books ; 1990, p. 73

¹⁶⁷ Jon Erickson rappelle que dans le cas d'une cuisine commune par exemple, personne n'est assigné à son entretien. Erickson, *Op. Cit.*, p. 228.

¹⁶⁸ “Most S.R.O dwellers, even if they haven't had firsthand experience with these hotels, have at least a very strong impression that they are to be avoided if at all possible”, *Ibid.*, p. 234.

¹⁶⁹ “With no comparable replacement housing being built”, GLASSER, Irene Glasser, BRIDGMAN, R. *Braving the Street: The Anthropology of Homelessness*, Berghahn Books; 1999 p. 49. (Notre traduction)

¹⁷⁰ PINE STREET INN. History, <https://www.pinestreetinn.org/about-us/history> Accessed on April 3, 2023.

Dans les années 1920, Boston louait 35 000 de ces SROs. Ils servaient de logements pour les immigrés et les travailleurs pauvres, les personnes âgées disposant de revenus fixes, et plus récemment, les vétérans du Vietnam en difficulté et les anciens patients d'hôpitaux psychiatriques. En 1965, la ville et les habitants de South End ont massivement approuvé un plan de transformation du quartier, pour en faire une « communauté économiquement, socialement et racialement harmonieuse » qui proposerait des appartements à louer pour « tous les habitants déplacés à bas revenus souhaitant rester dans le quartier » [...] Mais quand les vieux bâtiments ont été rasés ou convertis en appartements de standing, les gens qui vivaient autrefois dans ces SROs ont été évincés, se retrouvant à la rue le jour et à *Pine Street* la nuit¹⁷¹.

Pionnier dans la prise en compte des besoins médicaux des sans-abris à Boston, Jim O'Connell a sillonné pendant des décennies les rues de la ville, et s'est entretenu longuement avec leurs habitants, logés ou à la rue. L'anecdote frappe par l'adhésion des locataires eux-mêmes à cette destruction des logements les plus modestes, et dessine en creux une fracture de la diversité sociale d'un quartier. En se souciant avant tout de modernité urbaine, les partisans de la rénovation entérinent le principe d'une hiérarchisation anthropique des habitants. Ce récit fait étrangement écho au conflit évoqué précédemment dans le West End, et la tendance se confirme au cours de la décennie suivante¹⁷². Selon la définition établie dans un rapport du HUD en janvier 1994, dans un contexte de quasi-disparition de ces unités, le SRO est présenté comme suit :

Un logement composé d'une pièce unique et qui constitue la résidence principale de son ou ses occupants. La définition fournie par la Section 92.2¹⁷³ a été modifiée et stipule que l'unité doit permettre la préparation de repas ou inclure des sanitaires (elle peut contenir les deux) seulement s'il s'agit d'une construction neuve ou d'une reconversion d'un espace non initialement destiné à l'habitat, ou encore d'une reconstruction¹⁷⁴.

Ces recommandations sont publiées dans le sillage de la mise en place de *HOME Investment Partnership Program*, conséquence d'une nouvelle loi sur le logement social votée en 1990,

¹⁷¹ "Back in the 1920s, Boston had 35,000 of those SROs for rent. They had served as homes for immigrants and low-wage workers, elderly people on fixed incomes, and, more recently, for struggling Vietnam veterans and former residents of mental hospitals. In 1965, the city and South End residents had overwhelmingly approved a plan to turn the neighborhood into "an economically, socially and racially integrated community", with rental housing for "all displaced low-income residents wishing to remain". (...) But when the old buildings were razed or renovated into condominiums, the people who once lived in those SROs were turned out, onto the streets by day and into the *Pine Street Inn* at night". Kidder, *Op. Cit.*, Chap.1 Loc 796. (Notre traduction)

¹⁷² "It has been estimated that the US has experienced a net loss of 1.2 million low-income housing units since 1980, and that the annual loss now approaches 300,000". COATES, *Op. Cit.*, p.130.

¹⁷³ Référence à la loi sur le logement subventionné pour les locataires.

¹⁷⁴ "Housing consisting of single room dwelling units that is the primary residence of its occupant or occupants. The definition under Section 92.2 has been revised to require the unit to contain either food preparation or sanitary facilities (it May contain both) only if the project consists of new construction, conversion of non-residential space, or reconstruction", US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. *Notice: CPD 94-01*

<https://www.hud.gov/sites/documents/CPD9401.pdf>
Accessed on March 31, 2023. (Notre traduction)

Cranston-Gonzales National Affordable Housing Act. La loi vise à permettre à davantage de familles modestes de verser un acompte en vue de l'achat d'une maison, de préserver, chaque fois que cela est possible, les logements accessibles aux familles modestes, et de développer les partenariats public-privé ainsi qu'entre les différentes strates du pouvoir¹⁷⁵. Le programme fédéral de subventions HOME correspond au volet financier de ce dispositif législatif. Toutefois, s'agissant précisément des SROs, l'étude des articles publiés ces dernières années sur le sujet nous renseigne sur le très faible nombre de ce type d'habitat aujourd'hui dans les grandes villes américaines¹⁷⁶.

5. Espace public / espace privé

Remparts contre le sans-abrisme à grande échelle, les SROs figurent une nouvelle digue cédant sous le poids des politiques néolibérales à l'œuvre en ces années 1980. Champ de l'entre-deux, solution imparfaite et transitoire de logement des plus démunis, ils s'inscrivent dans un interstice entre espace privé et espace public de la sphère urbaine. Les sans-abris sont donc pris en étau entre un espace privé qui leur est souvent inaccessible, et un espace public qui obéit à des codes restreignant l'expression des besoins essentiels de la sphère privée (manger, dormir, se laver etc.). Cette insertion nécessaire du privé dans le public marginalise encore davantage les sans-abris, pour lesquels « les jardins publics et les rues revêtent l'aspect d'un domicile¹⁷⁷ ». Dans son célèbre ouvrage sur le droit à la ville (1967), l'urbaniste Henri Lefebvre appelle de ses vœux la reprise en main de l'espace urbain par les plus défavorisés ; il invoque la nécessité pour eux d'en (re)devenir acteurs, d'en retrouver le centre. Si Lefebvre ne se réfère pas aux sans-abris en particulier, il insiste sur « le droit à la vie urbaine, transformée, renouvelée » et s'adresse à « tous ceux qui *habitent*¹⁷⁸ ». Le choix de l'italique dans le texte source renseigne sur le fait que ces concepts ne vont pas de soi. Affirmer un droit à la ville semble essentiel dans un contexte d'exclusion des populations. Quant au verbe habiter, il

¹⁷⁵ Nous évoquerons ces partenariats plus en détail dans notre deuxième partie car ils s'élaborent après les années 1980.

¹⁷⁶ GARRICK, David. "Disappearance of SRO hotels playing even larger role in San Diego's homelessness problem", *Los Angeles Times*, 9 February 2016, <https://www.latimes.com/local/california/la-me-0209-san-diego-sro-20160209-story.html> Accessed on March 31, 2023.

JACOBS, Karrie. "It's Time for New York City to Bring Back SROs", *Curbed*, 24 January 2021 <https://www.curbed.com/2021/06/sro-hotels-nyc-bring-back.html> Accessed on March 31, 2023.

¹⁷⁷ "Public parks and streets begin to take on aspects of the home", Mitchell, *Op. Cit.*, p. 135.

¹⁷⁸ Lefebvre, *Op. Cit.*, p. 108.

renseigne sur la dimension ontologique de la vie en ville : être en ville physiquement, l’habiter, c’est exister dans cet espace, s’y mouvoir et donc agir. Reste à savoir quelle marge de manœuvre est accordée aux sans domicile qui errent dans Boston pendant les années 1980.

Si, à l’époque, la mendicité est encore tolérée¹⁷⁹, peu de recherches sociologiques et ethnographiques en ont étudié les caractéristiques selon les États et les villes, ou le profil de celles et ceux qui s’y résignent¹⁸⁰. L’engagement idéologique et personnel du maire catholique de Boston, Raymond Flynn, dans les années 1980, est arrimé à une politique de charité et d’assistance, sous-tendue par des principes religieux omniprésents, comme nous le montrerons dans notre étude. Les archives de la mairie sur cette période (1984-1993) n’indiquent aucune trace significative de politique répressive dans l’espace urbain envers les sans-abris qui y séjournent. À l’inverse, son successeur à la tête de la ville, Thomas Menino (1993-2014) cède, au début des années 2000, aux sirènes de la répression urbaine en appliquant le principe des « fenêtres cassées¹⁸¹ », *Broken Windows*. Théorisée dès mars 1982 par James Q. Wilson et George Kelling et développée dans un article de *The Atlantic*¹⁸², la métaphore symbolise le désordre au sein des communautés, et relie les incivilités mineures à la criminalité. La sanction sévère d’un délit *a priori* insignifiant (comme la consommation d’alcool en public, commune à de nombreux sans-abris) est censée dissuader tout citoyen de commettre de plus graves méfaits. Selon Wilson et Kelling, le désordre engendre la peur des citoyens, qui se retirent de la sphère publique et se départissent simultanément du rôle tacite de préservation de l’ordre social, du simple fait de leur présence dans la ville. Un cycle s’enclenche alors de délits plus graves.

Si l’exemple de Menino renvoie à une période post-années 1980 et sort donc du champ de notre chapitre, il interroge toutefois sur l’interdiction d’une porosité entre actions tolérées dans la sphère privée (consommer de l’alcool) et leur faible acceptation dans la sphère publique bostonienne. Cette collusion des deux espaces, pan inéluctable de l’existence des sans-abris, constitue en elle-même une source de sanction, donc d’exclusion.

¹⁷⁹ Un arrêt du 15 décembre 2020 de la Cour Suprême du Massachusetts en autorise à nouveau la pratique.

¹⁸⁰ Voir à ce sujet TILLOTSON, Amanda R., LEIN, Laura. “The Policy Nexus: Panhandling, Social Capital and Policy Failure”, *Journal of Sociology & Social Welfare*, Volume XLIV, Number 2, June 1997, p. 79. <https://scholarworks.wmich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3857&context=jssw>
Accessed on March 31, 2023.

¹⁸¹ BROOK, Daniel. “The cracks in 'broken windows'”, *Boston.com Local News*, 19 February 2006, http://archive.boston.com/news/local/massachusetts/articles/2006/02/19/the_cracks_in_broken_windows/
Accessed on March 31, 2023.

¹⁸² KELLING, George L., WILSON, James Q. “Broken Windows, The police, and neighborhood safety”, *The Atlantic*, March 1982, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>
Accessed on April 19, 2023.

Ainsi, la consommation d'alcool, principale addiction dans la rue alors, incarne à elle seule les contraintes de l'amalgame entre espace public et privé pour les sans-abris.

Nouveaux visages du sans-abrisme des années 1980, les femmes méritent ici d'être évoquées dans le contexte d'une précarité exacerbée, et d'un espace qui n'est ni conquis ni accessible.

a. Les femmes et la rue

Ellen Bassuk, médecin-psychiatre spécialiste du sans-abrisme des familles à Boston, diplômée d'Harvard et auteure de nombreux articles sur le sujet, souligne que les femmes sans domicile fixe n'ont pour la plupart jamais vécu seules avant de se retrouver dehors¹⁸³. Leur histoire personnelle les a placées en position de dépendance à autrui, ce qui les désarme encore davantage une fois dans la rue. La disparition de l'espace privé esquisse une mise en danger pour ces femmes, dépourvues d'un toit qui sert aussi à protéger d'un autrui malfaisant. À l'inverse, Bassuk indique, dans un article de juillet 1988, que la dangerosité de l'espace privé pousse parfois les mères et les femmes battues à quitter le foyer familial (*home*) pour se confronter à l'espace public, dernier recours pour éviter une intimité nocive.

41% des mères sans-abris qui ont accepté de répondre à l'étude ont décrit des relations dans lesquelles elles étaient battues, contre 20% des mères logées. Les mères sans-abris fuyaient le plus souvent en rejoignant des foyers de femmes battues, alors que la plupart des mères logées se tournaient vers des amis pour trouver de l'aide¹⁸⁴.

Dans l'étude de Bassuk, les *housed mothers* sont donc définies comme des mères de famille célibataires victimes de pauvreté mais logées, et très souvent allocataires des aides sociales¹⁸⁵. Sans que cela puisse surprendre, les femmes ou mères célibataires qui ont pu être logées résident fréquemment dans des quartiers gangrénés par une forte criminalité¹⁸⁶ : l'espace privé incarne alors un refuge et un sas face à un extérieur peu propice à l'amélioration des conditions de vie de ces familles. Les dangers de la rue s'invitent ainsi dans l'existence de ces femmes

¹⁸³ Coates, *Op. Cit.*, p. 65.

¹⁸⁴ "Forty-one per cent of the homeless mothers willing to respond described a relationship in which they had been battered, compared with 20 per cent of the housed mothers. The homeless mothers tended to escape the relationship by going to battered women shelters, while most housed mothers turned to close friends for help", BASSUK, Ellen L., ROSENBERG, Lynn. "Why does family homelessness occur? A case-control study". *American Journal of Public Health*, July 1988; p. 783,

<https://ajph.aphapublications.org/doi/epdf/10.2105/AJPH.78.7.783>

Accessed on April 16, 2023. (Notre traduction)

¹⁸⁵ "Boston families headed by women who were poor (i.e., likely to be on *Welfare*) but who were housed", *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 786.

chefs de famille, dont le logement n'est qu'un mur mince entre un foyer protecteur et une rue prête à en troubler la relative quiétude. Prises en étau entre deux univers instables, ces femmes sont ainsi en première ligne d'un sans-abrisme qui, s'il n'est pas toujours effectif, rôde parfois dans leurs esprits comme une autre solution de pis-aller (dès lors qu'elles n'ont pas d'enfants à charge).

Fuyant les menaces de ces deux univers hostiles, les *shopping bag ladies* des années 1980 photographiées et interviewées par Ann Marie Rousseau, ces femmes sans abri reconnaissables aux sacs de commissions qu'elles traînent derrière elles, se fondent dans un paysage urbain qui les rend à la fois visibles par leur attirail, et transparentes par le simple fait qu'elles s'adonnent à des activités non interlopes de menus achats, de collecte et de recherche d'accès aux équipements urbains¹⁸⁷. Les photographies traduisent à quel point ces femmes sont invisibles tant les passants ne semblent pas les remarquer¹⁸⁸. Leur transparence est à double tranchant : si elles n'apparaissent pas dans le champ de vision des autres habitants de la ville, elles n'en demeurent pas moins vulnérables. Lorsque Michel Lussault déplore la non-prise en compte de l'espace dans les recherches sur la société¹⁸⁹, on peut en déduire que l'espace occupé ici par les femmes est doublement occulté. Les habitant(e)s visibles sont avant tout celles et ceux que l'on veut bien voir.

La recherche d'un espace privé pour ces femmes, même symbolique et passager, se caractérise notamment par leur choix, évoqué par la sociologue Jennifer Hand, de consommer de l'alcool seules, dans les recoins de la ville¹⁹⁰, quand les hommes recherchent davantage leurs compagnons de fortune pour s'adonner à cette occupation. Enfin, si ces femmes errent dans les rues alourdies de cabas volumineux, c'est aussi parce qu'en ces années 1980, les foyers ne semblent pas les « voir » non plus : « la surpopulation des foyers brise le mythe selon lequel les femmes font le choix de vivre dans la rue¹⁹¹ ». Une explication est avancée : les femmes étant moins susceptibles d'être à l'origine de conflits ouverts ou de susciter la crainte, elles sont considérées comme non prioritaires dans l'attribution d'une place en foyer. Si le raisonnement peut surprendre par sa logique froidement analytique, il s'appuie sur un constat implacable, déjà relevé dans le contexte bostonien de l'époque : malgré l'évidente précarité physique et

¹⁸⁷ "For most people, homeless women remain, as they have always been, essentially invisible", KATES SHULMAN, Alix, ROUSSEAU, Ann Marie. *Shopping Bag Ladies*, (Preface) The Pilgrim Press, 1981, p. 10.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸⁹ LUSSAULT, Michel. *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris Seuil, 2007.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹⁹¹ "The overcrowding in shelters dispels the myth that women choose life in the streets". STONER, Madeleine R. in ERICKSON, *The Plight of Homeless Women*, *Ibid.*, p. 284 (Notre traduction)

sociale de ces femmes, les foyers qui devraient leur être réservés sont encore quasi-inexistants¹⁹².

b. *Right to Shelter Law*¹⁹³ : les prémices des droits des sans-abris

C'est dans ce contexte d'insécurité flagrante que la loi sur le droit à un abri est votée en 1983 sous l'impulsion du gouverneur démocrate Michael Dukakis, qui revient aux commandes de l'État. Elle précise que les familles avec enfants et les femmes enceintes doivent être systématiquement hébergées dans le Massachusetts, seul État à garantir ce droit. Lors de notre entretien, Jane F. souligne que les familles éligibles doivent présenter un revenu inférieur à 115% du seuil de pauvreté fédéral¹⁹⁴, soit 2 382 dollars par mois pour une famille de trois personnes¹⁹⁵. À titre de comparaison, le loyer moyen à Boston s'élève à 2 400 dollars. De toute évidence, la loi s'adresse à un nombre insuffisant de familles pauvres.

Il convient de rappeler ici que la garantie affichée d'un hébergement en foyer ne constitue qu'une maigre réponse à un fléau aux conséquences d'une toute autre ampleur. Dans les foyers collectifs (*congregate shelters*), encore très majoritaires dans les années 1980, première décennie de prise en compte du sans-abrisme, des familles sans abri se voient contraintes de pratiquer ce que la professeure de sciences sociales Donna Haig Friedman décrit comme *Parenting in Public*, titre de son ouvrage paru en 2000¹⁹⁶. Riche des contributions de mères ayant fait l'expérience déstabilisante de la parentalité aux yeux de tous, le livre s'attache à démontrer comment une pratique appartenant au plus intime des registres, celui de l'éducation des enfants, fait perdre leur autonomie aux parents concernés lorsqu'elle se déroule face à autrui¹⁹⁷. Ces familles sans abri souffrent donc à la fois de la précarité de leur situation et du regard constant d'autrui, témoin de leurs interactions les plus privées dans un cadre public. Les dangers de la promiscuité entre des enfants et des adultes marginalisés sont également mis en

¹⁹² Madeleine R. Stoner cite le cas de Los Angeles qui offrait 800 lits aux hommes sans abri en 1982-83 et... deux aux femmes (p. 285).

¹⁹³ « Loi sur le droit à un abri ». (Notre traduction)

¹⁹⁴ Jane F. est une avocate spécialiste du logement social. Entretien par Zoom le 3 février 2022.

¹⁹⁵ MASSLEGALSERVICES. Federal Poverty Guidelines 2023, <https://www.masslegalservices.org/content/federal-poverty-guidelines-2023> Accessed on May 2, 2023.

¹⁹⁶ FRIEDMAN, Donna H. et al. *Parenting in Public: Family Shelter and Public Assistance*. Columbia University Press, 2000. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/10.7312/frie11104>. Accessed on April 3, 2023.

¹⁹⁷ "In Massachusetts mixed dormitory settings for families are not an allowable option for publicly funded shelter programs". *Ibid.*, p. 41.

avant. L'absence d'intimité (et de dignité) est assimilée à un degré supérieur de sécurité selon certains directeurs de foyers¹⁹⁸. Le livre a fait avancer la cause des familles sur le plan régional, et a posé l'un des jalons de la transition vers des foyers d'accueil plus diversifiés, à l'image des *scattered sites*, solutions de relogement de familles mieux réparties sur le territoire¹⁹⁹.

Lieu de l'entre-deux social et géographique, le sans-abrisme s'inscrit donc dans un interstice de l'espace urbain souvent à mi-chemin entre privé et public, et fait figure de trublion dans les hiérarchies politiques et économiques de la ville. Bien que souvent invisibilisés, les sans-abris dorment sous les yeux d'autres bostoniens plus fortunés, et endossent le statut de marginaux, dont l'accès à l'espace public est un accès par défaut, tandis que l'absence de lieu privé vient rappeler, aux élites politiques, tel un aiguillon, qu'ils sont un enjeu de premier plan.

La présence de 5 000 à 10 000 sans-abris à Boston en ce début des années 1980 selon les estimations²⁰⁰ incite les travailleurs sociaux à sonner l'alerte et à réclamer une action politique jugée pressante, à laquelle se greffe une urgence à légiférer. Le gouverneur annonce en faire « sa priorité numéro un²⁰¹ ». En 1986, année de parution de l'ouvrage *Housing the Homeless* où cette annonce est relevée, PSI décide, à la suite de la mort d'un sans-abri à quelques rues du foyer en raison du froid, d'instaurer des maraudes de jour comme de nuit pour sillonner les rues de Boston et porter secours à qui le souhaite, sans obligation de rejoindre le foyer²⁰². Le contexte d'urgence, dont certains chercheurs comme D. Friedman soutiennent qu'il est encore palpable aujourd'hui dans les choix structurels de politique urbaine²⁰³, conduit donc les élites politiques et économiques locales à s'engager dans un large chantier de construction mais surtout de réaffectation d'anciens locaux, progressivement transformés en foyers d'accueil, à Boston même, épice de du sans-abrisme à l'échelle régionale, et dans le reste du Massachusetts.

¹⁹⁸ FRIEDMAN, *Op. Cit.*, p. 47.

¹⁹⁹ Nous y reviendrons dans la deuxième partie.

²⁰⁰ ALTER, Jonathan et al. *Homeless in America* in ERICKSON, *Op. Cit.*, p. 12.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² "1986 - When a homeless man froze to death just two blocks from *Pine Street Inn*, *Pine Street* started a street outreach program with a van that combed Boston's streets during the night offering food, blankets and warm clothing to individuals who chose not to come into shelter", *PINE STREET INN. History*, <https://www.pinestreetinn.org/about-us/history#:~:text=Pine%20Street%20Inn%20began%20its,200%20men%20suffering%20from%20alcoholism>. Accessed on April 3, 2023.

²⁰³ Nous y reviendrons dans le dernier chapitre.

B. Des foyers pour endiguer l'afflux des sans-abris

1. Constructions et réaffectations des années 1980

L'apparition du sans-abrisme comme topos du paysage urbain à Boston dans les années 1980 appelle une première réponse immédiate de l'élite politique locale : la gestion de l'urgence et la mise à l'abri du plus grand nombre.

Prédécesseur de Raymond Flynn à la tête de Boston, le maire démocrate Kevin White (1968-1983) s'est employé, au cours de ses trois mandats, à restaurer des quartiers abandonnés jusqu'alors. Ces quartiers s'étalent du front de mer au centre-ville²⁰⁴, qui abrite encore aujourd'hui le siège de grandes entreprises financières, mais aussi *Quincy Market*, devenu marché touristique et vitrine symbolique du passé commercial de Boston. La photo en annexe interpelle par le contraste entre une tour sortie de terre et l'arrière-plan uniforme et suburbain homogène, telle une *tabula rasa* géographique, propice à une modernité urbaine à venir. Confronté à la crise du *Busing* dans les années 1970 et accusé pendant de longues années de corruption, K. White a quitté ses fonctions sans devoir affronter un sans-abrisme qui affleure à la fin de son dernier mandat. L'un de ses derniers discours officiels sur l'état de la ville établit une liste de défis urbains auxquels Boston a dû faire face l'année précédente, mais dont le sans-abrisme est encore absent²⁰⁵. White évoque également l'épineux chantier du redécoupage des quartiers de la ville, et du passage d'une loi contre la discrimination au logement, dans le sillage du *Fair Housing Act* de Johnson en 1968²⁰⁶. L'emphase et l'optimisme affichés tranchent avec les prémices annoncées d'une crise économique de grande ampleur, qui conduit au chômage 8% des actifs en décembre 1982 dans le Massachusetts, un record depuis la Seconde Guerre mondiale²⁰⁷. Le pourcentage amorçe ensuite une baisse constante et atteint seulement 5,8% un an plus tard²⁰⁸. Bien que l'État demeure relativement épargné au regard des taux constatés au

²⁰⁴ Annexe 1.7

²⁰⁵ "It was January of 1982, and the problems were enormous: massive layoffs of police and FIRE (Finance, Insurance and Real Estate), (...), \$30 million school deficit, and brutal infighting among the legislature, the council, and the mayor. All this was enough to bring any city to its knees". (...), BOSTON CITY ARCHIVES. White Speeches and Briefings, 8 December 1982 – 31 May 1983, Box 103, Coll 0245.001 Folder 14

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ COUNTRY ECONOMY.COM, Massachusetts Unemployment, <https://countryeconomy.com/unemployment/usa-states/massachusetts?year=1983>
Accessed on April 5, 2023.

²⁰⁸ *Ibid.*

niveau fédéral²⁰⁹, les pertes d'emplois sont significatives et se produisent dans une région où se loger coûte déjà très cher, en particulier à Boston²¹⁰.

Fait peu surprenant, le chômage figure en bonne place dans l'étiologie du sans-abrisme. S'y ajoutent assez naturellement, selon la sociologue Madeleine R. Stoner : la pauvreté, le manque de logements abordables disponibles, les violences au sein du foyer familial et les retombées de la désinstitutionnalisation²¹¹. Si cette liste est de toute évidence incomplète, elle a le mérite de brosser le portrait de certains maux de la société états-unienne des années 1980. Nous nous emploierons à l'étoffer dans une approche historique de la période que couvre notre étude, et par le prisme des entretiens semi-directifs menés à Boston auprès d'anciens sans-abris.

Ainsi, la construction de foyers d'hébergement vient répondre à ces événements déclencheurs de la vie dans la rue, qui s'additionnent pour nombre de ses victimes. Dans son discours d'investiture du 6 janvier 1983, le gouverneur démocrate Michael Dukakis, membre de l'aile progressiste du parti, expose son plan d'urgence. La gravité du ton et l'ampleur des moyens annoncés justifient d'en retranscrire le passage qui suit :

Des milliers de sans-abris errent dans nos rues sans abri pérenne. Nous devons le leur fournir (...) Demain matin dans mon bureau, je convoquerai une réunion d'urgence de ma nouvelle équipe, le président du Sénat et le représentant de la Chambre, les organisations caritatives, les dirigeants religieux et laïques, et les représentants de la coalition pour les sans-abris. Nous entamerons immédiatement un effort à l'échelle de l'État, qui fournira à ceux qui sont dans le plus grand besoin tout ce qui leur est nécessaire. Nous mettrons en place un numéro vert qui permettra de joindre immédiatement les services sociaux, 24h/24, 7j/7. Si besoin, nous mettrons à disposition des lits d'hôpitaux disponibles, des écoles publiques désaffectées, et en dernier recours, les arsenaux de la Garde Nationale pour héberger les sans-abris et leur distribuer gratuitement de la nourriture²¹².

²⁰⁹ KING, Seth S. "Unemployment up to 9.8% for July, a Postwar Record", *The New York Times*, 7 August 1982 <https://www.nytimes.com/1982/08/07/us/unemployment-up-to-9.8-for-july-a-postwar-record.html> Accessed on April 5, 2023.

²¹⁰ "Between 1970 and 1985, the median rent in Boston increased 329% to \$530". HERZOG, Roger Emanuel. *Rehousing Homeless Families in Massachusetts*, Master's in City Planning, MIT, Boston June 1987, p. 25, <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/74788/17392207-MIT.pdf?sequence=2> Accessed on April 5, 2023.

ACITELLI, Tom. "In Boston, Rising Rent Has Far Outpaced Income Since 1980", *Curbed*, 7 July 2016, <https://boston.curbed.com/2016/7/7/12108420/boston-rising-rents-since-1980> Accessed on April 5, 2023.

²¹¹ STONER, *Op. Cit.*, p. 280.

²¹² "Thousands of homeless wander our streets without permanent shelter. And we must provide it (...) Tomorrow morning in my office I will convene an emergency meeting of the new cabinet, the Senate president, and speaker of the House, non-profit organizations, civic and religious leaders, and representatives of the Coalition for the Homeless. We will begin immediately to put together a statewide effort which will provide the necessities of life to those in desperate need. We will establish a toll-free hot line for instant referral, twenty-four hours a day, seven days a week. If needed, we will draw on surplus state hospitals, unused public schools, and as a last resort, National Guard armories to shelter the homeless and to distribute surplus food". STATE LIBRARY OF MASSACHUSETTS, *1983 Senate Bill 0001*. Inaugural Address of The Honorable Michael S. Dukakis, Governor of The *Commonwealth*, <https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/371327> Accessed on April 5, 2023. (Notre traduction)

La déclaration rappelle les annonces qui suivent les grands séismes et autres catastrophes naturelles, en écho à l'intervention de la FEMA évoquée précédemment. Elle marque un tournant dans l'histoire de l'interventionnisme étatique dans le champ social, soutenu par un fort consensus autour des objectifs à atteindre. Le gouverneur en appelle à tous, faisant du sans-abrisme une grande cause étatique, et dresse un état des lieux accablant. Une topographie symbolique des infrastructures publiques disponibles, de l'hôpital à l'arsenal, vient appuyer les accents interventionnistes sans ambiguïté du discours du gouverneur.

Les grands médias américains se font l'écho de cet appel solennel qui martèle la gravité de la situation²¹³. L'article du *New York Times* relate ce qui se lit entre les lignes du discours : outre une déclaration de guerre à la politique reaganienne de soumission des aides sociales à de nouveaux critères d'éligibilité, en invoquant un état d'urgence, le gouverneur élu se lance indirectement dans une critique construite de l'inaction des autorités étatiques auxquelles il succède. Après avoir échoué à se faire réélire en 1979, Dukakis évoque la perte de confiance dans le gouvernement de l'État, que ses mesures pour lutter contre le sans-abrisme espèrent restaurer²¹⁴. Premier volet de la politique de mise en sécurité des sans-abris, le nombre de foyers d'accueil d'urgence explose : seuls deux foyers subventionnés par des fonds publics étaient ouverts au début des années 1980. Plus de cent deviennent opérationnels avant la fin de la décennie dans tout l'État²¹⁵. Les deux-tiers des lits disponibles sont toutefois situés dans le Grand Boston²¹⁶. C'est en effet dans cette zone urbaine dense que se concentrent les sans-abris, dans l'espoir de bénéficier de services publics dont la partie rurale du Massachusetts n'est pas suffisamment dotée (transports publics, hôpitaux et autres services sociaux). Boston se retrouve alors en première ligne, attirant à elle la quasi-totalité de ceux qui cherchent un abri dans l'État²¹⁷.

²¹³ CLENDINEN, Dudley. "Dukakis, at Inauguration, Vows to Aid Needy in Massachusetts", *The New York Times*, 7 January 1983, <https://www.nytimes.com/1983/01/07/us/dukakis-at-inauguration-vows-to-aid-needy-in-massachusetts.html> Accessed on April 5, 2023.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ MARSH, Sue. "Making the Homeless Disappear: Redefining Homelessness in Massachusetts", *New England Journal of Public Policy* 1992, Vol. 8: Issue. 1, Article 45, p. 516, <http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/45>

ARGERIOU, *Op. Cit.*, p. 457.

Accessed on April 5, 2023.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 458

²¹⁷ "Shelter providers report that a growing number of homeless persons are coming to Boston from outside the city", *Commitment and Compassion, Op. Cit.*, p. 11.

Cet effort de construction concerne les États-Unis dans leur ensemble, et entérine le principe d'une intervention de la puissance publique dans un espace urbain en crise²¹⁸. Notons que, si la responsabilité de l'État fédéral en matière de logement des plus modestes reste une question largement débattue sur le plan historiographique, la question de la mise à l'abri est plus aisée à faire accepter politiquement. Elle relève de la sécurité des personnes vulnérables, et d'une forme incarnée de remise en cause des politiques urbaines à tous les échelons gouvernementaux qui ont trop longtemps délaissé les plus pauvres. Par leur nombre croissant, les sans-abris jadis invisibilisés sont propulsés sur le devant de la scène publique, en exacerbant par leur présence physique les faillites de la société à leur égard. Toutefois, si le corps social est confronté à ces corps à la dérive, la puissance publique demeure vigilante face au risque de débordement ou d'émeute.

2. Chiffres, médias et discours institutionnel

a. Dépenses publiques et médias

Dans ce contexte social qui oblige les autorités à trouver ou à réhabiliter des lieux d'hébergement d'urgence, la dépense engendrée est à la mesure de l'effort engagé : les États-Unis ont déboursé 1,600,000,000 dollars à cet effet en 1988, soit cinq fois le moment recensé en 1984. Les deux-tiers de la dépense sont assurés par des investissements publics²¹⁹. Le montant des sommes engagées à la même époque dans le Massachusetts n'est pas clairement répertorié dans les archives locales consultées. Un rapport officiel estime en 1992 que le budget alloué aux foyers d'urgence par la ville de Boston a augmenté de 600% depuis 1984²²⁰. Le *New York Times* fournit de son côté un ordre de grandeur, en annonçant en octobre 1983 que la ville de New York s'apprête à déboursier 135 millions de dollars pour une simple aide d'urgence, « sur le court terme » accordée à ses 18 000 sans-abris, dont le nombre a doublé en deux ans²²¹.

²¹⁸ “In 1988, there were 5,400 shelters nationwide with 275,000 beds, almost three times as many as in 1984 (...) and six times as many as in 1980”. BAUM, *Op. Cit.*, p. 75.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ BOSTON CITY ARCHIVES. *Boston Response to Homelessness*, Business and Cultural Development-Environment 1992, Emergency Shelter 1992, Box 50 Folder 23

²²¹ “Despite costs that could reach \$135 million this fiscal year - up from \$18 million in 1978 - the officials say that most of the money will provide emergency, short-term help only”. GOODWIN, Michael. “Costs to Shelter Homeless in City Climbing Sharply”, *The New York Times*, 2 October 1983, <https://www.nytimes.com/1983/10/02/nyregion/costs-to-shelter-homeless-in-city-climbing-sharply.html> Accessed on April 6, 2023. (Notre traduction)

Cette aide d'urgence renseigne indirectement sur l'absence de services adjacents, dans un contexte de nécessité de mise à l'abri immédiate.

S'agissant du Massachusetts, et de Boston en particulier, on observe que les publications sur le sujet se sont davantage attelées à préciser la nature et la répartition de ces investissements plutôt que leur montant. Cette imprécision peut s'expliquer par le fait que ce sont essentiellement les foyers pour adultes isolés qui ont été construits *ex nihilo* comme nous le verrons. Le choix de cet angle d'approche, moins strictement comptable, des activistes et des chercheurs s'observe ainsi dans une production académique conséquente. La revue *New England Journal of Public Policy* consacre un numéro entier au sans-abrisme en 1992, et propose une série de 70 articles préfacés par Raymond Flynn²²². L'entrée dans la décennie suivante constitue une prise de recul salutaire dans l'étude d'un phénomène complexe, qui mobilise de nombreux champs d'investigation sociale. Un article publié en 1984, en plein cœur de la crise, sur les finances de la ville, alertait déjà sur ce qu'il ne dit précisément pas²²³ : si le manque de logements abordables est relevé, rien n'est mentionné sur la réalité du sans-abrisme ni sur les moyens financiers qu'il conviendrait de mobiliser à son endroit. On peut supposer que les financements évoqués sont essentiellement issus des caisses de l'État, d'autant que la focale choisie révèle l'endettement de la ville²²⁴.

Ce constat est récurrent dans nos recherches. Alors que tous les travailleurs sociaux sonnent l'alerte sur l'explosion du sans-abrisme, les budgets de l'État publiés à l'époque n'attribuent pas encore de fonds spécifiques au traitement du bouleversement qu'il occasionne sur de multiples échelles étatiques, locales et individuelles. Les journaux se font progressivement l'écho du phénomène²²⁵ : les premiers articles répertoriés dans les archives du *Boston Globe*

²²² NEW ENGLAND JOURNAL OF PUBLIC POLICY. *A Journal of the John W. McCormack Graduate School of Policy and Global Studies at the University of Massachusetts*, Volume 8, Issue 1, "Special Issue on Homelessness, New England and Beyond", 1992, <https://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/> Accessed on April 8, 2023.

²²³ CORRIGAN, Robert A., BEARD, Edmund. "Policy Issues Facing Boston: 1984, A Summary", *John W. McCormack Institute of Public Affairs*, University of Massachusetts Boston, (1984). John M. McCormack Graduate School of Policy and Global Studies Publications, http://scholarworks.umb.edu/mccormack_pubs/1 Accessed on April 5, 2023.

²²⁴ *Ibid.*, p. 2.

²²⁵ HIGGINS, Richard, BROTHER, Tom. "Aiding Those in Need by Making the Most of the Least", *The Boston Globe*, 25 November 1983, <https://bostonglobe.newspapers.com/image/437540711/?terms=%22shelters%20for%20400%22%20at%20risk&match=1> DABILIS, Andrew. "2 New Mass. Programs Aimed at Easing Plight of Homeless", *The Boston Globe*, 25 December 1984, <https://bostonglobe.newspapers.com/image/437540711/?terms=%22shelters%20for%20400%22%20at%20risk&match=1> Accessed on April 6, 2023.

datent de 1984. Un article publié la veille de Noël, entérine le principe de l'urgence, en estimant à 10 000 le nombre de sans-abris dans le Massachusetts²²⁶.

b. Discours institutionnel

Face à des chiffres dont la précision, bien que difficilement vérifiable, ne peut occulter une augmentation constante, les institutions demeurent souvent silencieuses à l'orée des années 1980. Le discours ambitieux du gouverneur en 1983 s'apparente encore à un fait isolé. La visibilité des sans-abris, que plusieurs clichés de l'époque capturent dans les longues files d'attente devant PSI notamment²²⁷, fait écho à une troublante invisibilité dans le champ politique. La photo prise figure sur le site Internet du foyer sous l'onglet *History*. L'angle choisi par le photographe rend, par un effet de loupe, la situation plus critique encore : un tiers de la photo représente le domicile le plus fréquent de ces hommes, la chaussée.

Ce temps de latence entre réalité du terrain et prise de conscience politique n'est pas inédit en sciences sociales. Une différence de taille ici réside dans la réalité physique du sans-abrisme, qui par définition s'étale aux yeux de tous comme un affront récurrent à des politiques publiques inefficaces, voire inexistantes. Dans ce contexte, le budget débloqué à l'échelle étatique peut être présenté comme salvateur, d'autant que celui de la ville de Boston doit composer avec des restrictions budgétaires au début de l'année 1984, à la suite d'un déficit accumulé par le maire sortant Kevin H. White²²⁸.

City Hall éclaire les raisons de cette apparente frilosité budgétaire : le documentaire de Frederick Wiseman sur sa ville de naissance sorti en 2020 précise que Boston doit maintenir un niveau annuel égal de dépenses et de recettes. « La ville ne peut présenter un déficit budgétaire contrairement au gouvernement fédéral. La loi de l'État exige que notre budget soit équilibré chaque année²²⁹ ». En effet, Boston ne prélève pas d'impôt sur le revenu, ce qui la

²²⁶ DABILIS, *Ibid.*

²²⁷ Annexe 1.8

²²⁸ BOSTON MUNICIPAL RESEARCH BUREAU. *A deficit in the Making*, 12 January 1984, <https://www.bmrb.org/publications/special-reports/> Accessed on April 6, 2023.

AP, "Around the Nation: Boston Mayor Given a Report on Deficit", *The New York Times*, 19 January 1984, <https://www.nytimes.com/1984/01/19/us/around-the-nation-boston-mayor-given-a-report-on-deficit.html> Accessed on April 6, 2023.

²²⁹ "We cannot run a deficit like the federal government. The State law requires us to have a balanced budget every year", WISEMAN, Frederick. *City Hall*, 2020, 6:41' <https://www.universcine.com/films/city-hall> Accessed on April 6, 2023. (Notre traduction)

prive d'une manne financière non négligeable. Quant au Massachusetts, il est légalement autorisé à reporter son déficit sur l'année suivante si besoin²³⁰. Par ailleurs, la loi de sécurité sociale de 1935 accorde aux États et à l'État fédéral de larges compétences sociales au détriment des villes²³¹. La politique de lutte contre le sans-abrisme est donc fortement impactée par ce rééquilibrage des pouvoirs, comme nous le verrons.

Cette toile de fond financière laisse *a priori* peu de marge de manœuvre aux autorités locales, tenues cependant, une fois la construction ou la réhabilitation achevées, d'assurer le fonctionnement optimal des foyers. Socialement parlant, gestion de l'urgence sous-entend déblocage massif de fonds, sans obligation immédiate de « rendre des comptes ».

c. Remises en cause budgétaires

Les années 1980 sont ainsi marquées par une très forte augmentation des dépenses consacrées à l'aide sociale et aux subventions des organismes publics du Massachusetts. C'est ce qu'indique le rapport financier de l'État en 1984²³². Ce constat est par ailleurs confirmé par un article publié en 1990 dans une revue de sciences sociales, à la fin du second mandat de Dukakis²³³. Il est intéressant de souligner que les dépenses des villes n'ont pas crû à la même vitesse au cours de la décennie. Au-delà des moyens financiers moins importants, à la fois à

²³⁰ “Massachusetts uses an annual budget. The legislature must pass and the governor must sign a balanced budget, but a deficit can be carried over into the following year”. URBAN INSTITUTE, *Massachusetts's Budget Basics*, July 2023, <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/projects/state-fiscal-briefs/massachusetts#:~:text=Massachusetts%20uses%20an%20annual%20budget,over%20into%20the%20following%20year>. Accessed on April 6, 2023.

²³¹ En attestent du reste les titres des chapitres de la loi, "Grants to **States**", SOCIAL SECURITY. *Legislative History*, 1935 Social Security Act, <https://www.ssa.gov/history/35actinx.html>. Accessed on April 9, 2023 (Nous surlignons)

²³² STATE LIBRARY OF MASSACHUSETTS. Massachusetts Financial Report for the Fiscal Year Ended June 30, 1984, p. 12. <https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/801456>. Accessed on April 6, 2023.

²³³ “The 1980's was a period when state-local spending in Massachusetts, (...) increased by about 72% (from \$10.8 billion to \$18.6 billion), an average rise of 9% each year. State spending excluding direct local aid distributions between the 1981 and 1989 fiscal years increased from \$4.8 billion to \$9.6 billion, or by over 12% on average per year. As a result, the state share of state-local spending increased from 45% to 52% of the total. By contrast, **spending by cities and towns climbed by only 50%** (from \$6 billion to \$9 billion) during this same period, or by 6% on average per year”.

SLAVET, Joseph S. et al. “After the Miracle: A History and Analysis of the Massachusetts Fiscal Crisis: Being a Drama in Five Acts, with an Implied Invitation to the Reader to Participate in the Crafting of the Final Act”, p. 4, *John M. McCormack Graduate School of Policy and Global Studies Publications*. Paper 13. 1990, http://scholarworks.umb.edu/mccormack_pubs/1. Accessed on April 6, 2023. (Nous surlignons)

l'échelle du comté et de la ville, cet écart et cette dépendance financière de Boston envers le *Commonwealth* portent en germe les tensions qui affleurent lors de la gestion de la politique urbaine quant au financement et à la construction des foyers.

Sans tomber dans la téléologie, la couleur politique du gouverneur impacte les fonds alloués à ces structures, quelle que soit l'ampleur du sans-abrisme dans la région selon la période. Ainsi, le prédécesseur de Dukakis, Edward J. King (1979-1982), que le président Reagan s'est plu à baptiser *My Favorite Democratic Governor*, résume, dans ses recommandations budgétaires à la fin de son mandat, sa conception de l'aide sociale : « la tâche principale dans la distribution de l'assistance sociale consiste à déterminer l'éligibilité de ses bénéficiaires²³⁴ ». La déclaration rappelle à quel point le stéréotype de l'homme paresseux demeure vivace dans le discours politique. Si les propos ne s'appliquent pas directement au financement des foyers, absent de la liste des postes de dépenses alors envisagés, ils trahissent une préoccupation toute relative aux aides sociales dans un contexte de croissance des besoins. Toutefois, le questionnement légitime sur une aide ciblée et adaptée dans la gestion du sans-abrisme permet d'éviter de mettre le système à rude épreuve, comme l'illustre l'existence de *Million Dollar Murray*. En effet, bien que se déroulant après la période étudiée ici, cette anecdote grinçante relatée dans *The New Yorker*²³⁵ résume dix ans de la vie d'un sans-abri à Reno (Nevada), entre les murs de l'hôpital et ceux de la prison, et dont le montant total des soins et prises en charge se serait élevé à un million de dollars. En insistant sur la nécessité d'un positionnement idéologique face au sans-abrisme comme fléau à éradiquer au lieu d'une gestion/vision à court terme, le titre de l'article²³⁶ pointe un sujet de préoccupation récurrent. Il permet en creux d'introduire la question du choix politique et éthique de privilégier le financement des foyers et autres services d'urgence au renforcement de solutions de logement pérennes. Nous examinerons plus loin par le prisme de l'ethnographie ces solutions et leurs effets.

Depuis leur création, les foyers apportent une aide d'urgence essentielle aux nécessiteux, et constituent un volet inévitable de la politique urbaine, même lorsque le logement social n'est

²³⁴ "The central task in administering *Welfare* is eligibility determination", 1982 House Bill 0001. *Executive Budget Recommendations of His Excellency Edward J. King, Governor, To the General Court of The Commonwealth of Massachusetts for The Fiscal Year 1983 Beginning on July 1, 1982 and Ending On June 30, 1983*. STATE LIBRARY OF MASSACHUSETTS, January 27, 1982, <https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/366322>
Accessed on April 6, 2023.

²³⁵ GLADWELL, Malcolm. "Million Dollar Murray: Why problems like homelessness may be easier to solve than to manage", *The New Yorker*, 5 February 2006, <https://www.newyorker.com/magazine/2006/02/13/million-dollar-murray>
Accessed on April 6, 2023.

²³⁶ *Ibid.*

pas en crise. La nécessité de loger en urgence est indissociable de toute société moderne contemporaine, en raison des aléas inévitables de l'existence. Si les foyers sont, depuis la fin des années 1980, soumis à un assaut de critiques de la part des travailleurs sociaux, des politiques et des sans-abris eux-mêmes, il convient de se replacer dans le contexte de crise humanitaire aiguë en milieu urbain des années 1980.

3. Des foyers inadaptés et des infrastructures insuffisantes
 - a. Surpopulation dans les foyers

Les premiers foyers construits à Boston, *Congregate shelters*, ont accueilli dans deux structures principales, PSI et *Long Island Shelter*, des centaines d'hommes isolés dont le nombre n'a cessé de croître, et qui s'ajoutent progressivement aux femmes et aux familles sans abri. À la fin des années 1980, un article du *Boston Globe* précise que la ville dispose de 1 801 lits d'hébergement mais se voit contrainte d'accueillir 1 868 personnes²³⁷. La pression occasionnée par les vagues de désinstitutionnalisation évoquées en amont est abordée à plusieurs reprises.

Le financement de ces foyers est assuré pour environ un tiers par des fonds fédéraux. Le reste est réparti à parts égales entre une alliance État-pouvoir local (ville et comté) et des fonds privés pour le tiers restant. Par son histoire et sa capacité d'accueil, PSI est, depuis son ouverture en 1969, l'interlocuteur privilégié des élites politiques locales. Une collaboration étroite s'opère entre les services de la mairie et le foyer, qui répond aux sollicitations municipales en cas de besoin avéré d'un hébergement d'urgence par exemple. Evoquant le passé de PSI, la responsable des opérations stratégiques d'un grand foyer de Boston a indiqué que le lieu accueillait à son ouverture près de 200 « invités » (*guests*), une appellation adoptée à l'époque pour marquer, au moins dans le choix des mots, la qualité de l'accueil réservé²³⁸. Le foyer ne pouvait toutefois assurer seul l'hébergement de plusieurs centaines de sans-abris au début des années 1980. Outre PSI et *Long Island*, d'autres structures voient le jour comme *Woods Mullen* ou *The Braintree National Guard Armory*. Certaines sont rattachées, comme *Long Island* ou *Woods Mullen*, à des services hospitaliers²³⁹.

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Entretien avec Anna P., Boston, le 28 avril 2022.

²³⁹ WALKER, Adrian. "City warns of Crisis at Crowded Shelters", *The Boston Globe*, 24 December 1989, p. 25 <https://bostonglobe.newspapers.com/image/439395606/?terms=%22Woods%20Mullen%22&match=1> Accessed on April 8, 2023.

En janvier 1984, à peine élu, R. Flynn autorise le foyer de *Long Island*, au large de Boston, à doubler sa capacité d'accueil, sur recommandation de la Commission chargée de l'hébergement d'urgence, *l'Emergency Shelter Commission*. Le foyer, situé dans le *Tobin Building*, du nom de l'ancien maire de Boston (1938-1945), sur le site de l'hôpital de *Long Island*, a ouvert ses portes un an auparavant. Le lieu symbolise l'histoire de la gestion du sans-abrisme depuis les années 1920²⁴⁰. Dès janvier 1984, 200 résidents peuvent y passer la nuit²⁴¹. À la fin de la décennie, 360 lits sont disponibles, ce qui en fait le deuxième plus grand foyer d'hébergement du *Commonwealth*. Le chiffre est confirmé par un article du *Globe* en juillet 1989²⁴². Sans surprise, la surpopulation a engendré de nombreux incidents du fait de la promiscuité, et nourri la réputation des foyers comme des lieux à fuir plutôt que des refuges. Malgré les évolutions que nous étudierons dans le détail, les réputations persistent, et nombreux sont encore les sans-abris qui préfèrent dormir dehors par des températures polaires, plutôt que de rejoindre un hébergement d'urgence. En dépit des efforts municipaux engagés, les photos d'archives traduisent une situation critique et des foyers submergés par l'afflux de personnes sans solution, tenaces dans l'imaginaire collectif. En échappant au regard de la collectivité, ces sans-abris qui se réfugient dans des foyers trop rares se privent en parallèle du regard institutionnel sur leur condition, et réduisent la pression qu'il convient pourtant d'exercer sur les élites politiques capables de modifier leur sort.

²⁴⁰ "In 1928, a former hotel building on the island was used to house homeless men. And on November 9th, 1940, construction of a new building started that would serve as a housing treatment center for homeless alcoholics. The building was named the Tobin building after the mayor of Boston at the time, Maurice J. Tobin. By 1941 the Boston almshouse was located there along with the Chronic Disease Hospital. Around 1,400 patients and inmates were on the island, being taken care by several hundred doctors, nurses, employees, and volunteers". DJAJKOVSKI, Petar. *Boston's Long Island: Sad story of a ghost island*, Abandoned Spaces, 23 July 2017,

<https://www.abandonedspaces.com/public/bostons-long-island-sad-story-ghost-island.html>
Accessed on April 10, 2023.

²⁴¹ RING, Richard, E. (*Pine Street* Executive Director). "Problems of the Homeless Get Attention", *The Boston Globe*, 24 December 1984, p. 9,

<https://bostonglobe.newspapers.com/image/437419393/?terms=Long%20Island%20shelter&match=1>
Accessed on April 7, 2023.

²⁴² BRELIS, Matthew. "Indiana to Extradite Homeless Woman Accused of Kidnapping", *The Boston Globe*, 26 July 1989, p. 21,

<https://bostonglobe.newspapers.com/image/439185968/?terms=%22long%20island%20shelter%22%20&match=1>
Accessed on April 7, 2023.



Fig. 1 - Pine Street Inn Dining Area, Boston, 1984

"The overflow crowd of men at Pine Street Inn sleep in dining area on benches or even on the floor as the beds upstairs are all filled". GROSSFIELD, Stan, *Northeastern University Archives, The Boston Globe, Pine Street Inn, Boston, March 24, 1984.*

La surpopulation s'observe déjà en 1977 à PSI : à cette date, 240 lits étaient disponibles et environ 30 hommes dormaient par terre faute de place²⁴³. La situation ne fait qu'empirer ensuite²⁴⁴.

Ces scènes « d'entreposage de personnes²⁴⁵ » selon les mots du directeur de la *Massachusetts Housing and Shelter Alliance*, (MHSA) se généralisent, et reflètent un état d'urgence dans une ville peu préparée à affronter un tel défi. Cette déclaration choc n'est du reste pas l'apanage du directeur de MHSA. Elle pointe sans détour la déshumanisation à l'œuvre dans ces regroupements forcés d'individus souffrant de troubles divers, et peu enclins à s'accommoder de cette absence d'intimité. Les rapports sociaux et raciaux qui régissent l'ordre public dans la ville sont ici altérés par les addictions et les maux des « invités ». Même si la cohabitation forcée et l'exiguïté, le manque d'hygiène et le bruit sont souvent invoqués comme motifs de ne pas franchir les portes des foyers, la surpopulation perdure au cours de la décennie.

Les travailleurs sociaux, les services de la mairie et les foyers se consacrent, faute de mieux, à la mise à l'abri, sans disposer d'une marge de manœuvre pour fournir d'autres services. Le choix de doubler les capacités d'accueil comme à *Long Island* symbolise à la fois l'urgence et l'impossibilité de mettre à disposition des locaux plus adaptés. La fréquentation est telle qu'un

²⁴³ BOSTON TV NEWS Digital Library? *Ten O'clock News, Pine Street Inn, 5 January 1977, 10:20'*
http://bostonlocaltv.org/catalog/V_8751RIEHGMOGGYV
Accessed on April 11, 2023.

²⁴⁴ "On a snowy night in January (1986), Boston's largest shelter, *Pine Street Inn*, reported a record number of guests: the 350 beds were filled, as always, and 267 people crowded onto the Inn's bare cement floors", BASSUK. *Housing the Homeless, Op. Cit.*, p. 253.

²⁴⁵ Entretien avec Steve H. par Zoom le 15 octobre 2021.

foyer temporaire, *Long Island Intake Shelter* est organisé pour continuer d’assurer un accueil d’urgence, les nuits où le thermomètre chute en janvier 1988 et que *Long Island* est complet²⁴⁶. Sur le plan éthique, même si certaines antennes du foyer sont situées dans le quartier du port de Boston, la décision de maintenir une structure d’hébergement sur une île au large de la ville, accessible uniquement par un pont interroge : le souhait de déplacer physiquement les sans-abris permet de mettre à distance et d’occulter une forme d’échec dans l’insertion urbaine. Ils sont, de fait, écartés du tissu urbain, dans un *locus terribilis* symbolique qui atteste d’une double exclusion géographique et sociale.

b. Les nouveaux visages du sans-abrisme

Une course contre la montre semble ainsi engagée contre un sans-abrisme qui ne cesse d’augmenter en nombre et se diversifie sur le plan du genre, de la race et de l’âge. Au cours des années 1980, la variété des profils entraîne la nécessité de répondre politiquement et socialement à des besoins potentiellement contradictoires.

L’obligation d’accueillir progressivement des femmes, des jeunes isolés et des familles monoparentales replace la question du sans-abrisme au cœur du débat public. Interrogé à ce sujet par la télévision locale à la fin de l’année 1977, quelques jours après Noël et sous la neige tombante, le directeur de *Pine Street* Paul Sullivan déplore qu’aucun lieu ou presque ne puisse alors accueillir de femmes sans abri. Il cite *Rosie’s Place* et *Santa Maria*, deux foyers également situés dans le South End qui peuvent chacun héberger, selon lui, une dizaine de femmes²⁴⁷. Le reportage est interrompu par le bruit des camions sur une artère assez passante — et l’arrivée de nouveaux résidents que le directeur salue. Le tout confère un réalisme accru à la scène et cherche à interpeller le téléspectateur par la spontanéité de l’ensemble. La création d’une unité pour 50 futures résidentes est également annoncée par Sullivan. Elle fera partie de l’offre d’hébergement d’urgence globale de PSI. La vulnérabilité des femmes sans-abris sous-tend cette urgence de construction de foyers, mais rappelle aussi combien ces femmes sont restées invisibles dans l’espace public.

²⁴⁶ DALEY, Beth. “With the Bitter Cold, Homeless are Filling Shelters”, *The Boston Globe*, 7 January 1988, p. 19

<https://bostonglobe.newspapers.com/image/438859957/?terms=%22long%20island%20shelter%22%20&match=5>
Accessed on April 7, 2023.

²⁴⁷ BOSTON TV NEWS Digital Library. *Ten O’clock News*, 5 January 1977, 9:02’
https://openvault.wgbh.org/catalog/V_E3F106E5747249DF91129623194AA18A
Accessed on April 11, 2023. (Annexe 1.9)

L'intérêt d'une chaîne de télévision locale pour une question sociale encore peu traitée dans la presse mérite d'être notée. Au cours de l'interview, Sullivan note que la publicité créée autour de PSI est le seul moyen alors de faire venir des bonnes volontés, et des plats faits maison par le voisinage. On remarque également que le sujet du sans-abrisme n'est souvent abordé dans les médias que pendant la période de Noël²⁴⁸, à forte connotation religieuse. La voix des sans-abris demeure inaudible et leur présence invisible tous les autres jours de l'année, ce que le reportage de la fin de 1977 confirme. En effet, des hommes assis les uns contre les autres sur des bancs sont filmés dans une salle obscure aux dimensions modestes, dans un relatif silence. Ces résidents mangent ou fument, le regard souvent vide et le visage dénué d'expression. Les corps sur l'écran sont des corps inoffensifs que la caméra semble vouloir « restaurer » ou anoblir²⁴⁹.

Nous l'avons vu, il faut donc attendre six longues années avant que la loi contraigne l'État du Massachusetts à garantir un hébergement, même transitoire, aux familles avec enfants et aux femmes enceintes. En 1987 toutefois, la photo d'une mère et de sa fille, résignées à dormir dehors, illustre l'échec des autorités étatiques accusées sur la pancarte brandie de ne pas honorer l'engagement pris.

²⁴⁸ Noël 1977 dans le reportage, Noël 1984 (R. Flynn), Noël 1989 (article du *Globe*).

²⁴⁹ *Ibid.*, 0 :00-6 :00'.

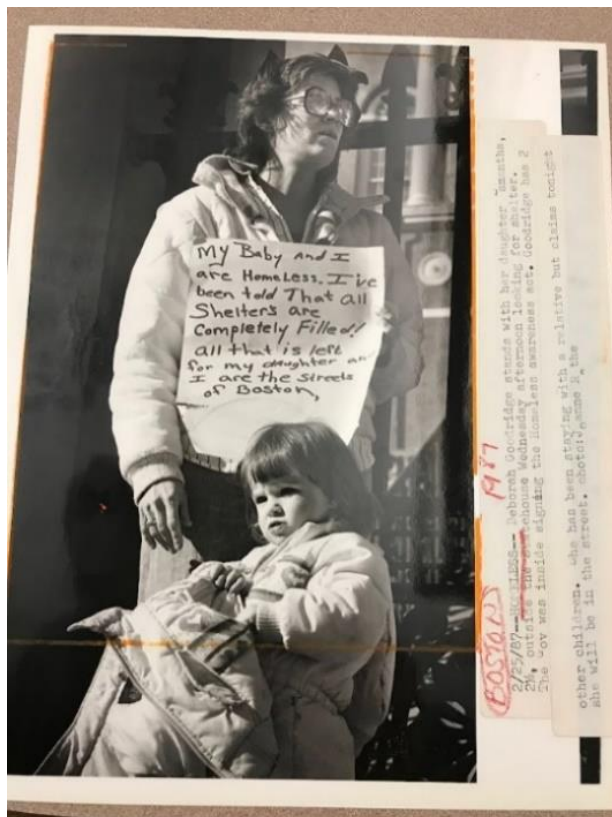


Fig. 2 - Deborah Goodridge et sa fille Samantha.

“My Baby and I are Homeless. I’ve been told that all shelters are completely filled! All that is left for my daughter and I are the streets of Boston”, 25 February 1987. Photo : Boston Globe.

Si l’augmentation du nombre de lits disponibles dans les foyers de Boston est régulière²⁵⁰, l’accroissement incessant du sans-abrisme sur la décennie met le système à rude épreuve, et laisse affleurer les risques d’une impasse sociale, urbaine et politique. La photo ci-dessus date de 1987, baptisée année internationale de la protection des sans-abris²⁵¹ par les Nations-Unies, lorsque la loi fédérale Steward B. McKinney vient appuyer les efforts locaux de lutte contre le sans-abrisme. Nous y reviendrons.

La situation s’aggrave au cours de l’hiver 1987-88, comme l’atteste le rapport circonstancié des initiatives municipales recensées dans la brochure rédigée sous l’égide de l’*Emergency Shelter Commission* par Raymond Flynn, le révérend Bernard McLaughlin, qui préside la commission, et sa directrice exécutive, Ann Maguire :

Afin de garantir à tous ceux qui le souhaitent un abri pour la nuit, la ville de Boston, en collaboration avec l’État, *Pine Street Inn* et l’Université de Boston, a mis en place un foyer d’urgence supplémentaire pour l’hiver à l’Arsenal du *Commonwealth*. Son fonctionnement est assuré par *Pine Street* et financé en partie par l’État ; il sera ouvert du 8 novembre 1987 au 15

²⁵⁰ Argeriou, *Op. Cit.*, p. 459 (Annexe 1.10).

²⁵¹ “International Year of Shelter for the Homeless”. (Notre traduction)

avril 1988 et offrira à tous ceux qui ont besoin d'un endroit où dormir un espace chauffé et sécurisé²⁵².

La décision entérine le principe de la loi sur le droit à un abri de 1983 et lui redonne, au moins à l'échelon municipal, ses lettres de noblesse. Le vœu du gouverneur, devenu, au fil des ans, un objectif de plus en plus pressant, devient la réalité du maire. Entre 1983 et 1987-88, le nombre de lits en foyers augmente de 213% : 972 lits en 1983, 3 043 en 1988²⁵³. Le retard pris dans l'anticipation de cet afflux de sans-abris explique ce choix, que certains ont raillé comme la politique du « pansement », *Band-Aid Strategy*²⁵⁴. L'idée sous-jacente fait régulièrement surface en sciences sociales, en exprimant, par le registre de l'indignation imagée, les manquements des politiques dans la mise en place d'un plan stratégique de lutte contre les inégalités et les injustices produites par le néolibéralisme.

La volonté politique, à l'échelon local et étatique, de construire un système de protection des sans-abris dans les années 1980, s'appuie sur un dialogue nourri et serein entre Flynn et Dukakis, fait relativement unique au cours de la période que nous étudions. La photo en annexe capture une complicité et une amitié apparentes entre les deux hommes²⁵⁵. Toutefois, le contexte d'urgence permanente auquel se heurtent les strates du pouvoir entrave la perspective d'une politique urbaine et sociale réfléchie, reposant sur une planification géographique et pluriannuelle de construction de logements et de création de services de réinsertion. Une situation de crise humanitaire perpétuelle se dégage de cette décennie. L'inadéquation entre le problème posé et les solutions avancées est indéniable : « les foyers seraient une solution appropriée si les sans-abris étaient seulement victimes du chômage, ou d'une catastrophe naturelle telle qu'une inondation ou un incendie²⁵⁶ ». Dans ce contexte sans issue décelable, le sans-abrisme continue de progresser, au point que le maire envisage au cours de l'hiver rigoureux de 1989 de demander à l'État l'ouverture d'un foyer supplémentaire²⁵⁷.

²⁵² “In order to ensure that all those seeking shelter will receive it, the City of Boston worked with the state, *Pine Street Inn*, and Boston University to create a winter overflow shelter at the *Commonwealth Armory*. Managed by the *Pine Street Inn* and partly funded by the state, this shelter will be open from Nov 8, 1987, to April 15, 1988, and will guarantee that anyone in need of shelter will have a safe, warm place to stay”. *Commitment and Compassion, Op. Cit.*, p. 25.

²⁵³ *Ibid.*, p. 8.

²⁵⁴ Voir à ce sujet l'article d'EMORY Paul. “Why Charity Can Never Be More Than a Band-Aid”, *Harvard Political Review*, Monday 10 April 2023, <https://harvardpolitics.com/charity-band-aid/> Accessed on April 10, 2023.

²⁵⁵ Annexe 1.11

²⁵⁶ “Shelters would be the appropriate solution if the homeless were simply the victims of unemployment, or of disasters such as floods or fires”, ERICKSON, *Op. Cit.*, p. 259. (Notre traduction)

²⁵⁷ Walker, *Op. Cit.*

c. Un contexte urbain tendu

La gestion de la pénurie semble donc embarrasser les différentes strates du pouvoir, et la nature de l'hébergement proposé aux familles sans abri dès les années 1980 s'inscrit dans ce contexte urbain tendu. En effet, un ancien responsable de *MassHousing*, une agence indépendante semi-publique créée en 1966 et chargée de financer le logement abordable dans le Massachusetts, rappelle que les foyers pour les familles n'ont pas été véritablement « construits²⁵⁸ ». L'urgence et la recherche d'économies ont encouragé les autorités de l'État à promouvoir la reconversion de bâtiments destinés auparavant à un autre usage. Ainsi, plusieurs couvents et presbytères ont été réhabilités par des organisations religieuses. Cet ancien responsable de *MassHousing* cite *Project Hope* et *Most Holy Redeemer* dans le quartier d'East Boston, *Providence Ministries* à Holyoke, *Emmaus* à Haverhill ou *Wellspring* à Gloucester.

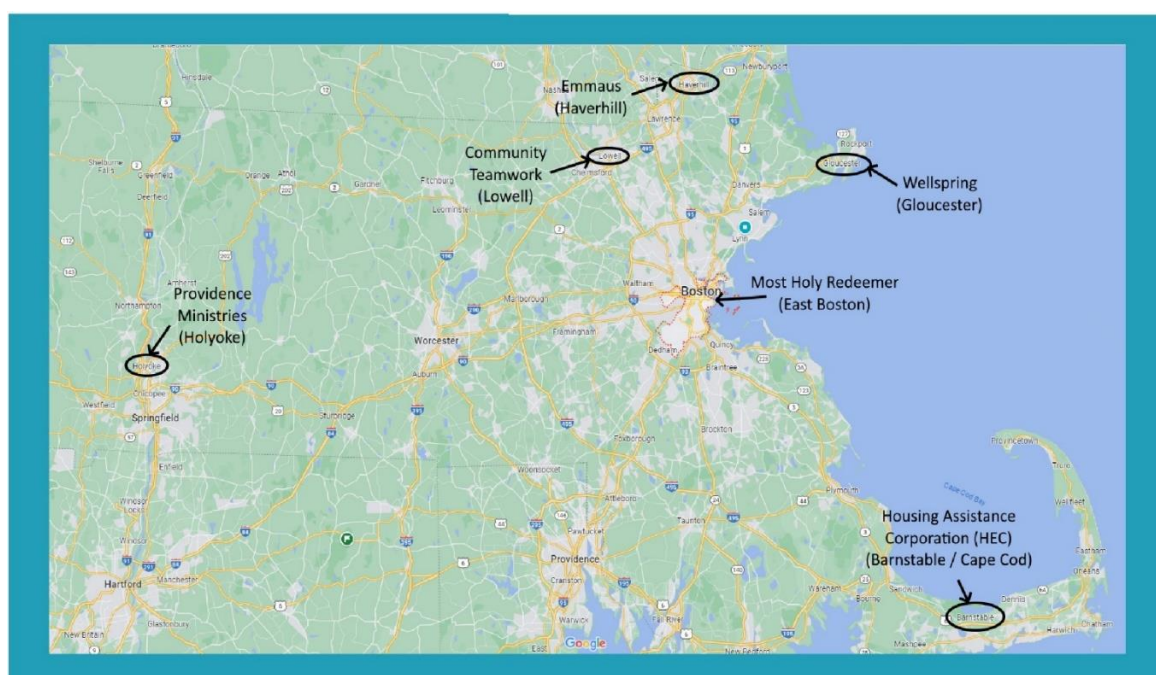


Fig. 3 - Foyers pour familles dans le Grand Boston.

Source : Google Maps

Dans une lettre du 28 novembre 1984 adressée à Charles M. Atkins, commissaire de DPW et chargé de l'ouverture administrative du foyer *Most Holy Redeemer*, Raymond Flynn exprime un soutien au projet teinté d'une certaine amertume :

²⁵⁸ Entretien avec Tom A. par Zoom le 18 juillet 2022.

Most Holy Redeemer va constituer le seul foyer d'accueil pour les familles dans ce quartier de la ville. Le bâtiment du couvent pourra héberger 30 à 35 résidents. Dans la mesure où les foyers pour les familles reçoivent en moyenne 90 à 100 demandes d'hébergement par mois, je suis convaincu que ce foyer sera une réussite. Mon seul regret, c'est que cela ne suffit pas²⁵⁹.

D'autres foyers sont établis dans des bâtiments acquis par les *Community non-profits*, des organisations à but non lucratif locales, telles que HAC à Cape Cod ou *Community Teamwork* à Lowell. Les auberges de jeunesse de Boston et Cambridge sont également réquisitionnées. Les origines religieuses des YM/WCAs résonnent là encore comme une justification éthique de cette métamorphose. Enfin, hôtels et motels sont sollicités dès 1983, lorsque les autres lieux cités ne peuvent plus faire face à la demande des familles.

Cet étalement géographique du nord au sud (Gloucester/Cape Cod) et de l'est à l'ouest (Holyoke/Boston) illustre l'ampleur territoriale et sociale du fléau. Les réponses administratives semblent constamment échouer à fournir une solution structurelle au problème, et surtout à en anticiper l'évolution. Les répercussions à l'échelon local de l'aggravation du sans-abrisme dans le pays tout entier appellent à un changement paradigmatique de la conception de la politique urbaine à tous les niveaux de pouvoir. Les griefs exprimés par les acteurs du terrain et leurs *clients* sont nombreux. Une intervention unilatérale renouvelée des services de la ville et de l'État s'impose alors. Elle se décline sous la forme d'agences locales, régionales et fédérales chargées de répartir l'aide financière et de contribuer au logement des plus modestes.

C. Des institutions critiquées dans leur gestion inadéquate

Dès le début du XXe siècle, les organisations caritatives, les bénévoles et les structures religieuses ont pallié les insuffisances des politiques publiques d'aide aux nécessiteux. Ces bonnes volontés ne peuvent ni ne doivent se substituer à l'intervention des autorités, au risque de retarder encore davantage la mise en place de mesures structurelles²⁶⁰. Si cette charité chrétienne et privée fédère les partisans du conservatisme social toujours méfiants face à l'intervention publique, elle risque également de favoriser certaines populations et d'en léser

²⁵⁹ "Most Holy Redeemer will be offering the only family shelter in that community. The convent building will be able to house 30 to 35 individuals. With the average family shelter in Boston receiving 90 to 100 requests a month, I am confident that this shelter will be successful. My regret is only that this shelter is not enough".

FLYNN, Raymond. Boston City Archives, Emergency Shelter Commission, Coll 0246 ser 1 Box 3 of 55, Housing [1] (Notre traduction)

²⁶⁰ Emory, *Op. Cit.*

d'autres²⁶¹. Les politiques publiques sont censées garantir unilatéralement les besoins de tous. Nous examinerons dans ce chapitre les limites de ce principe, dans le contexte du sans-abrisme et du mal-logement dans le Grand Boston. Après avoir passé en revue et analysé les voies principales proposées par les autorités pour accéder à un logement abordable dès les années 1980, nous examinerons le rôle joué à l'époque par les institutions fédérales et étatiques partenaires dans ce cheminement administratif, des services d'encadrement des travaux publics à ceux de la santé mentale.

Parallèlement à l'accueil en foyer, les services fédéraux et étatiques proposent, par le biais de plusieurs agences, une aide au (re)logement. La plus importante de toute la Nouvelle-Angleterre, *Boston Housing Authority*, (BHA) est une institution semi-publique²⁶² fondée en 1935. Elle est âprement critiquée lors d'un reportage de la télévision locale à la fin des années 1980.

1. *Boston Housing Authority*

BHA constitue l'un des volets principaux du logement subventionné pour les plus modestes habitants de Boston. Les archives de la ville ne disposent pas de carte officielle recensant les appartements de ce type et leur répartition géographique dans les années 1980. Le sujet, comme nous allons le voir, est sensible. Une responsable de MHSA précise que *Boston Housing Authority* est financée à la fois par des fonds provenant de l'État et du gouvernement fédéral. Cette combinaison unique dans le pays contribue, selon notre interlocutrice, à son progressisme et à sa réactivité²⁶³. Lorsqu'un locataire potentiel devient éligible, il doit s'acquitter de 30% du loyer ; le reste est pris en charge par les fonds publics. Le site Internet précise que le temps d'attente pour obtenir un logement par ce biais se compte en années, en raison de l'écart entre l'offre et la demande²⁶⁴. Sur la page qui précise le calcul

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² Ce terme de « semi-public » se retrouve dans la définition de la quasi-totalité des agences locales et étatiques. Il rappelle que le mélange de financement public et privé de ces agences s'est généralisé depuis les années 1980. Lorsqu'ils les évoquent, les travailleurs sociaux comme les chercheurs sont incertains de la proportion de fonds privés et s'en tiennent donc à cette approximation, qui ne surprend guère dans un arrière-plan néolibéral. BHA était toutefois entièrement financée par la puissance publique à sa création.

²⁶³ Entretien avec Mary B. par Zoom le 2 décembre 2021.

²⁶⁴ "Boston Housing Authority processes over 10,000 new applications every year. Because there are many more applicants than housing, there is a lengthy waiting list (...)— it can sometimes take years". BOSTON HOUSING AUTHORITY, How long do I need to wait for BHA housing, <https://bostonhousinghelp.zendesk.com/hc/en-us/articles/11648244606093-How-long-do-I-need-to-wait-for-BHA-housing-> Accessed on April 12, 2023.

du loyer, BHA indique que la présence d'une personne dépourvue de la citoyenneté américaine dans le foyer demandeur peut faire augmenter la part de loyer restant à la charge de la famille²⁶⁵. Cette précision fait écho à une discrimination à plus grande échelle orchestrée par BHA et abondamment relayée par la télévision locale dès le milieu des années 1980. Le nombre de reportages effectués à l'époque sur le sujet peut surprendre, tant il trahit une discrimination à la fois feutrée et ancrée dans les choix politiques et ceux des habitants de la ville. Dans le quartier blanc de South Boston, une jeune fille penchée à sa fenêtre, confirme face caméra qu'elle est satisfaite de vivre dans un environnement dont les minorités sont absentes et exclues²⁶⁶. Nous choisissons d'évoquer ici deux de ces reportages, emblématiques d'une administration autoritaire et ouvertement raciste, dont les récits circonstanciés laissent entrevoir un écheveau d'abus généralisés.

Le premier s'ouvre sur une déclaration de la directrice de BHA, Doris Bunte, une Africaine-Américaine qui rappelle en 1986 le lien entre *Separate* et *Unequal*. Elle est filmée face caméra²⁶⁷ dans son bureau de la BHA, et le titre qui accompagne le reportage, *BHA Discrimination*, laisse déjà entrevoir la controverse, dans une mise en scène digne d'un tribunal. Ancienne bénéficiaire du logement social, Bunte a été nommée par Raymond Flynn à son arrivée à la mairie pour garantir l'égalité de traitement dans l'accès au logement, dans le cadre du *Fair Housing Act*. Diffusé le 5 novembre 1987, le reportage s'attèle ensuite à contredire dans les faits l'apparente volonté de la directrice de combattre la fatale équation entre séparation et inégalité : ainsi, les minorités se voient systématiquement refuser l'accès au logement social dans le quartier de South Boston. Les responsables de BHA, dont un autre Africain-Américain, sont placés face à leurs contradictions, prétendant que les dossiers sont traités dans l'ordre d'arrivée. Or, si 80% d'entre eux sont déposés par des familles Africaines-Américaines, aucune personne de couleur ne réside dans le quartier selon la journaliste.

Le débat, loin d'être clos alors, resurgit dans un reportage du 2 août 1990²⁶⁸. À l'écran, dans le quartier de Mission Hill, Maria, une jeune mère célibataire déterminée d'origine portoricaine,

²⁶⁵ *Ibid.*

BOSTON HOUSING AUTHORITY. "How Rent is Set", <https://www.bostonhousing.org/en/Public-Housing/Paying-Rent/How-Rent-is-Set.aspx>
Accessed on April 12, 2023.

²⁶⁶ "I like the really white people. I like [blank] white neighborhood here", BOSTON TV NEWS Digital Library, *Ten O'clock News*, WGBH, 5 November 1987
http://bostonlocaltv.org/catalog/V_MNV60FYUSCARJH6
Accessed on April 12, 2023.

²⁶⁷ *Ibid.* (Annexe 1.12)

²⁶⁸ BOSTON TV NEWS DIGITAL LIBRARY. "BHA Tenant Settlement", *Ten O'clock News*, WGBH, 2 August 1990

déplore sa difficulté à obtenir un logement par l'intermédiaire de BHA alors que des appartements vacants sont disponibles dans d'autres quartiers de la ville, en particulier South Boston et Charlestown. La journaliste Christy George explique que trois ans auparavant, BHA a littéralement « assigné » cette mère de deux jeunes enfants à Mission Hill, majoritairement noir et portoricain, à l'inverse des deux autres quartiers exclusivement « blancs ». Lors de la diffusion, un procès pour discrimination illégale mené par la Cour fédérale et le HUD est sur le point de dédommager Maria et 370 autres locataires, lésés comme elle selon des critères raciaux. Un millier d'autres devraient être indemnisés mais demeurent introuvables, en raison de leur mauvaise maîtrise de la langue ou par peur de BHA, apparentée à une *big corporation* selon les mots de Maria. Le reportage jette l'opprobre sur une institution déjà vilipendée pour ses retards administratifs dans la gestion des dossiers, obligeant les foyers d'hébergement à accueillir des populations pourtant éligibles au logement social.

Si elles impriment davantage les esprits, les chaînes de télévision ne sont cependant pas les seules à mettre en lumière une discrimination avérée. La presse locale en fait le constat flagrant à la fin de l'année 1987 dans de nombreux articles. Deux d'entre eux, publiés les 28 et 30 novembre 1987 dans le *Globe*, abordent cette épineuse question, sur le plan cette fois-ci des relations entre BHA et les autorités municipales. Le premier insiste sur les ramifications régionales de la polémique : la Commission anti-discrimination du Massachusetts, *Massachusetts Commission Against Discrimination*, MCAD, assure ne pas (encore) supprimer la contribution financière de l'État au logement social à Boston, face aux pratiques illégales dévoilées par les médias, « tant que les élus locaux continueront de travailler avec l'agence (BHA) pour aplanir les différends²⁶⁹ ». Le second, publié deux jours plus tard, se montre plus critique face à ces élus : les représentants de South Boston s'opposent en effet au maire dans ses efforts solitaires de promouvoir le logement des Africains-Américains dans ce quartier historiquement blanc de la ville²⁷⁰. L'impression qui se dégage à la lecture de ces articles est celle d'une ville prise en tenaille, et d'autorités municipales tiraillées dans des directions

http://bostonlocaltv.org/catalog/V_XARK7I51FUQJMW0

Accessed on April 12, 2023.

²⁶⁹ “As long as city officials continue to meet with the agency to work out differences”, MALONE, M.E. “Anti-Bias Agency Will Not Fight City”, *The Boston Globe*, 28 November 1987, p. 19, <https://bostonglobe.newspapers.com/image/437892018/?terms=%22boston%20housing%20authority%22%20&match=1>

Accessed on April 12, 2023 (Notre traduction)

²⁷⁰ BLAKE, Andrew. “Flynn’s stand on housing is a lonely one”, *The Boston Globe*, 30 November 1987, p. 19, <https://bostonglobe.newspapers.com/image/437925745/?terms=%22boston%20housing%20authority%22%20&match=1>

Accessed on April 12, 2023.

contraires par les groupes de pression de quartiers longtemps peuplés par la classe moyenne irlandaise, et le cadre législatif de lutte contre le mal-logement « injuste ». En rejetant la perspective d'une mixité raciale de « leur » quartier, les habitants de South Boston incarnent une autre facette du mouvement *Not In My Back Yard* (NIMBY)²⁷¹, qui rejette ici moins une classe sociale qu'une couleur de peau.

Que dire des responsables de BHA de l'époque, dont deux sont issus de la minorité écartée ? Ils semblent avoir parfaitement intégré et accepté une discrimination érigée en système, dont ils ne sont plus en mesure de rejeter l'illégalité du fait de la complicité induite par leurs fonctions.

Bien que publiée en 1938, la carte ci-dessous illustre les choix urbanistiques clivants qui perdurent dans les années 1980 et que décriait pourtant Bunte²⁷². A la suite du vote de la loi sur le logement de 1934, *National Housing Act*, l'Autorité fédérale du logement, *Federal Housing Administration* (FHA) dessine une nouvelle carte de la ville, censée renseigner les banques sur la « rentabilité » de l'investissement selon la zone géographique :

Les quartiers situés autour du lieu envisagé sont étudiés pour déterminer si des groupes raciaux et sociaux incompatibles sont présents dans la zone, dans le but de prédire la probabilité d'une invasion de ces groupes dans le lieu en question. **Pour qu'un quartier reste stable, il est nécessaire que les propriétés continuent d'être occupées par les mêmes classes sociales et raciales.** Un changement dans le domaine génère le plus souvent de l'instabilité et un déclin des valeurs²⁷³.

L'Administration du logement ne se contente donc pas d'entretenir à bas bruit la ségrégation sociale et raciale dans les zones mentionnées. Elle l'érige en principe inviolable à des fins marchandes et sécuritaires, dans un nouvel éthos de l'ordre public et d'un marché de l'immobilier prospère. La légende liste les zones les plus favorables en vert et les plus « risquées » en rouge, et rappelle l'origine du *Redlining*. Ces cartes sont utilisées jusque dans

²⁷¹ Les partisans du NIMBY s'opposent à la construction de logements sociaux près de chez eux même s'ils soutiennent par ailleurs la nécessité de ces constructions.

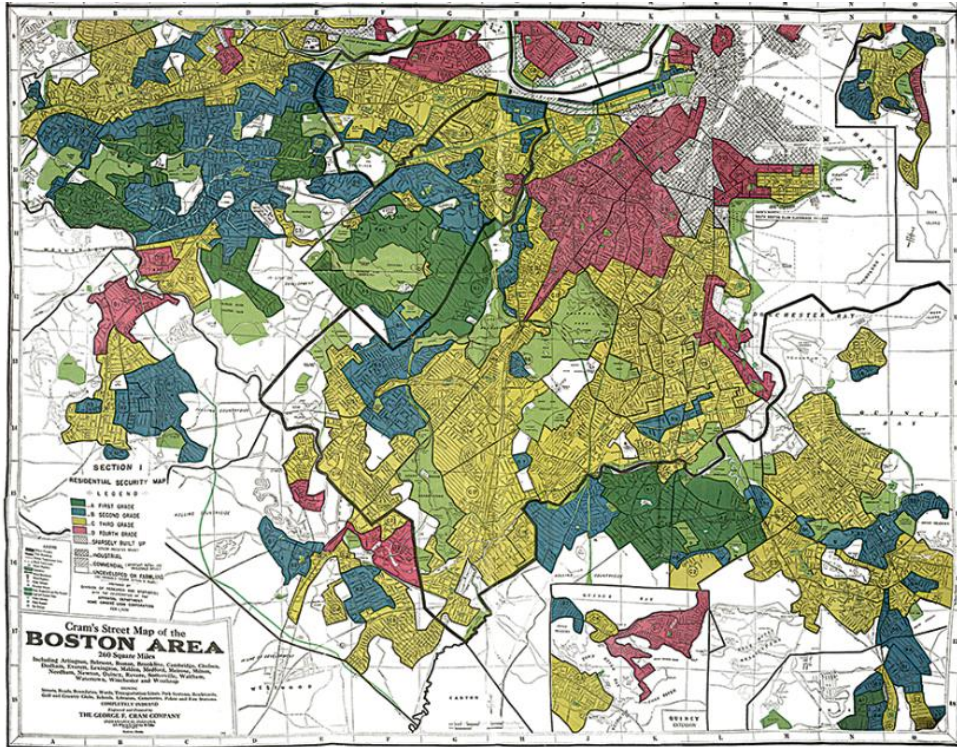
²⁷² Interview de WGBH dans laquelle elle fustige la doctrine *Separate but equal* de 1896.

²⁷³ "Areas surrounding a location are investigated to determine whether incompatible racial and social groups are present, for the purpose of making a prediction regarding the probability of the location being invaded by such groups. **If a neighborhood is to retain stability, it is necessary that properties shall continue to be occupied by the same social and racial classes.** A change in social or racial occupancy generally contributes to instability and a decline in values". (FHA 1938a, sec 937). (Nous surlignons)

KIMBLE, John. "Insuring Inequality: The Role of the Federal Housing Administration in the Urban Ghettoization of African Americans", *Law & Social Inquiry*, vol. 32, no. 2, 2007, pp. 399–434. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/20108708>.

Accessed on April 19, 2023. (Notre traduction).

les années 1970. On observe une distinction claire entre l'est et l'ouest de la ville. Les quartiers rouges sont ceux de Roxbury et South Boston en particulier, ainsi que *Harbor Point* autour de l'Université du Massachusetts, *U-Mass*, à l'est.



Created by the Home Owners' Loan Corporation, this 1938 map of the Boston area used race as a key criterion when designating risk for mortgage lenders in neighborhoods, giving rise to the term "redlining." / Photo via University of Richmond's Digital Scholarship Lab/Robert K. Nelson, LaDale Winling, Richard Marciano, Nathan Connolly, et al., "Mapping Inequality," *American Panorama*, ed.

Fig. 4 - Ségrégation raciale résidentielle dans le Grand Boston.

<https://storymaps.arcgis.com/stories/bd15a5eb9eae49cda09bfa7368272f89> Accessed on April 18, 2023

Loin des annonces fortes faites par la municipalité dès 1984, BHA continue d'entretenir une géographie urbaine racialement différenciée, et renforce l'étanchéité des barrières entre les groupes sociaux et raciaux, dans le domaine du logement mais aussi de la mixité qu'elle a pourtant la capacité, en théorie au moins, de promouvoir.

Face à la fronde médiatique et politique à laquelle BHA est confrontée, Doris Bunte est sommée de s'expliquer par l'un des représentants régionaux du HUD en septembre 1991²⁷⁴. L'agence a en effet tiré la sonnette d'alarme par le biais de la presse, en dénonçant les préjugés raciaux qui

²⁷⁴ BOSTON CITY ARCHIVES. Administrative Services and Law Department Box 54 of 55 Coll 0246 Ser 1 BHA 1993 Folder 3

entachent le processus de sélection des locataires éligibles²⁷⁵. Le lendemain de la parution de l'article, le 18 octobre, Bunte adresse sa lettre de démission de son poste de directrice à R. Flynn. Elle joint un bilan de l'action de BHA au cours des sept années précédentes, dont toute référence à la lutte contre la discrimination au logement est absente²⁷⁶.

L'agence continue de faire parler d'elle en septembre 1992, dans un article du *Globe* qui révèle la volonté surprenante de BHA de réduire le nombre de ses bénéficiaires, faisant ainsi état de son incapacité à répondre à la demande de ceux dont elle doit être le principal interlocuteur²⁷⁷. Cette succession de crises met l'agence à rude épreuve, et donne de la voix à ses détracteurs, défenseurs d'une politique plus sélective dans l'assistance sociale et partisans d'une aide ciblée. Si BHA a aujourd'hui fait peau neuve et améliore ses pratiques, il n'est pas anodin de constater qu'aucun onglet *History* n'apparaît sur son site Internet. Il semble préférable pour elle de passer sous silence un passé fort agité.

2. HUD, Washington, l'État et la ville

Lors du scandale de la BHA en 1987, Raymond Flynn, qui a soutenu la directrice de l'agence jusqu'à sa démission forcée, exprime ses craintes de la récupération de l'affaire par le pouvoir fédéral à des fins politiques. En effet, Raymond C. Dooley, le principal conseiller politique du maire, accuse l'administration Reagan de chercher à déstabiliser « une figure qui critique avec franchise les politiques républicaines en place (le maire) ou un candidat local à l'élection présidentielle (le gouverneur)²⁷⁸».

Si l'affaire prend ainsi une tournure nationale, le conflit entre le maire et l'exécutif est en germe depuis l'arrivée de Flynn aux commandes de la ville. Dans une lettre datée du 8 mai 1984 et adressée au secrétaire fédéral du HUD, Samuel Pierce, le maire s'insurge contre une mesure jugée « intolérable » prise par l'agence : dans son programme de déploiement des subventions

²⁷⁵ FRISBY, Michael K. "HUD Says BHA Shows Bias in Tenant Selection", *The Boston Globe*, 17 October 1987, p. 19

<https://bostonglobe.newspapers.com/image/437923896/?terms=BHA&match=1>

Accessed on April 13, 2023

²⁷⁶ (Annexe 1.13)

²⁷⁷ "Last week, the BHA said it was prepared to limit the number of homeless families entering its developments. BHA officials said the social problems of the homeless were too much for the authority to handle", CANELLOS, Peter S. *The Boston Globe*, Tue 15 September 1992, BOSTON CITY ARCHIVES. Business and Cultural Development, Environment 1992 Box 50 of 55, Emergency Shelter 1992 Box 50 Folder 23

²⁷⁸ "Embarrass an outspoken critic of Republican policies (Mayor Flynn) or a local presidential candidate (Gov. Dukakis)". Frisby, *Op. Cit.* (Notre traduction)

destinées au logement social, Boston a été « oubliée », absente de la liste des villes bénéficiaires. Flynn plaide donc sa cause sans détour :

Je trouve intolérable que la dernière « mouture » sur l'éligibilité pour le programme exclue Boston. [...] Boston est régulièrement citée dans les enquêtes nationales comme l'une de nos villes les plus pauvres en termes de revenus, et l'une des zones les plus chères en termes de loyers. [...] En outre, le parc locatif de Boston a été réduit à néant à la suite de l'abandon de certains bâtiments et la conversion en appartements de standing²⁷⁹.

En s'exprimant à la première personne, Flynn fait de ce combat une affaire très personnelle. Au vu de cet état des lieux, l'absence de Boston de la liste peut surprendre. Un calcul politique du gouvernement fédéral n'est donc pas exclu, visant à décrédibiliser une politique progressiste du logement et de la gestion des sans-abris pour en montrer, mais aussi et surtout en entretenir, ses limites et ses failles. La manœuvre, bien que politiquement risquée, est justifiée quatre jours plus tard par le sous-secrétaire du HUD. Philip Abrams explique alors à un journaliste du *Washington Post* (l'entretien est rapporté ensuite par le *Globe*) que le Congrès a favorisé certaines villes de taille moyenne plus concernées que Boston par la surpopulation des appartements, une pratique appréciée par la population hispanique²⁸⁰. La remarque teintée de racisme suscite un tollé parmi les représentants de la communauté. Boston reste malgré tout privée de cette manne financière fédérale. Le sans-abrisme et le mal-logement continuent de prospérer à bas bruit dans le silence des appartements surpeuplés, et fait écho au mutisme des autorités à Washington.

Au cours de l'hiver 1989-1990, le maire fait part d'un constat amer partagé sans doute par d'autres acteurs du logement social :

Quand le sans-abrisme survient à la suite d'une catastrophe naturelle, l'argent fédéral coule à flots pour subvenir à des besoins connus de tous. Quand le sans-abrisme croît en silence dans les villes du pays sans qu'aucun incident majeur ne nécessite de contacter la presse, le gouvernement fédéral se détourne, sans fournir de réponse aux besoins de grande ampleur²⁸¹.

²⁷⁹ "I find it intolerable that the recent "draft" eligibility list for the program excluded Boston. [...] Boston is constantly cited by national studies to be one of our poorest cities in terms of income and one of the highest cost areas in terms of rents. [...] Additionally, Boston's rental stock has been depleted by abandonment and condominium conversion", BOSTON CITY ARCHIVES. *Letter to Samuel Pierce*, Secretary, U.S Department of Housing and Urban Development, Emergency Shelter Commission 1984, Coll 0246 ser 1 Box 3 of 55 Housing [4] (Notre traduction)

²⁸⁰ BOSTON CITY ARCHIVES. "Official: *Hispanics Favor Overcrowding*", *The Washington Post*, 12 May 1984, *Ibid.*

²⁸¹ "When homelessness is caused in the wake of natural catastrophe, federal dollars flow in to meet widely publicized need. When homelessness grows silently in the cities across the country without an event to call out the press corps, the federal government leaves need largely unmet". *Commitment and Compassion, Op. Cit.*, p. 36 (Notre traduction)

Pour être pris en compte à l'échelle fédérale, le sans-abrisme doit donc être médiatisé et surtout dramatisé dans une mise en scène émotionnelle. Ses victimes doivent incarner une malédiction proche de celle d'un séisme, et rappeler par contraste que leur condition n'est en rien le résultat de choix personnels répréhensibles.

La décision de réduire le financement du HUD au niveau fédéral a été actée dès l'arrivée de Reagan au pouvoir, comme le précise un *memorandum* du 10 mars 1981, rédigé par le sénateur démocrate du Massachusetts, Paul Tsongas²⁸². La plus forte réduction dans le budget accordé concerne le logement social. Les subventions sont réduites, les fonds destinés aux agences publiques de logement social revus à la baisse, et la part du loyer restant à charge pour les locataires aux revenus modestes est, elle, accrue. Sept mois plus tard, le *New York Times* précise l'ampleur des coupes budgétaires : l'intervention du privé est jugée bénéfique et suffisante pour assurer un parc de logements abordables pour tous les locataires qui le souhaitent, et la vague de constructions d'habitations financée par le gouvernement fédéral n'a plus de raison d'être²⁸³. L'article fournit le compte-rendu circonstancié d'un entretien avec le sous-secrétaire d'État au logement et commissaire fédéral, Philip D. Winn, qui précise d'une formule lapidaire le tournant pris par Washington dans le logement social à l'échelle nationale : « l'attitude qui consiste à croire que le gouvernement fédéral peut à lui seul résoudre les problèmes de logement dans ce pays, ces jours-là sont derrière nous²⁸⁴ ». La page est donc bien tournée, et le message adressé aux élus locaux qui continuent d'implorer les autorités fédérales pour les épauler est pour le moins dépourvu d'ambiguïté.

Toutefois, depuis les années 1970, l'une des missions du HUD à l'échelle fédérale consiste à financer des projets de réhabilitation de bâti urbain, et de nouvelles constructions de logements subventionnés par le biais de *Section 8*. C'est ce volet du programme qui est particulièrement visé par l'administration républicaine en 1981. Depuis la loi de 1974, *Housing and Community Development Act*, *Section 8* rémunère les propriétaires acceptant de louer leur logement, afin de maintenir des loyers abordables pour les plus modestes. Les familles éligibles doivent donc s'acquitter d'un pourcentage du loyer total, 30% en moyenne. Le montant des loyers appliqués

²⁸² PAUL TSONGAS DIGITAL ARCHIVES. "HUD Budget Cuts", https://www.digitalCommonwealth.org/search?q=HUD&search_field=all_fields
<https://ptsongasuml.omeka.net/items/show/951>
Accessed on April 13, 2023.

²⁸³ "The whole attitude that the Federal Government can solve all the housing problems of this country -those days are over". SHASHATY, Andre. "U.S. Cuts Back and Shifts Course on Housing Aid", *The New York Times*, 18 October 1981, <https://www.nytimes.com/1981/10/18/realestate/us-cuts-back-and-shifts-course-on-housing-aid.html>
Accessed on April 13, 2023. (Notre traduction)

²⁸⁴ *Ibid.*

correspond au *Fair Market Rent*, soit le loyer moyen pratiqué sur le marché privé du logement selon le quartier concerné. Winn suggère que les motivations initiales de *Section 8* ont été dévoyées, et ont privé le gouvernement fédéral d'importantes recettes fiscales²⁸⁵. L'argument peut être appliqué à la quasi-totalité des programmes sociaux, qui, par définition, grèvent en partie les budgets publics à des fins de partage des richesses. Il justifie néanmoins aux yeux de l'électorat républicain, friand de responsabilité individuelle accrue et de démantèlement des aides publiques, une mesure emblématique de la présidence Reagan.

Quelques années plus tard, *Section 8* est du reste sujet à des critiques d'une toute autre nature : l'un des griefs avancés repose sur le refus de certaines localités de produire le nombre de *vouchers* correspondant aux subventions qui, bien que réduites, continuent d'être versées par le gouvernement fédéral. C'est ce qu'indique *a posteriori* une étude réalisée par une avocate diplômée de la faculté de droit d'Harvard en mars 1992, Barbara Sard, qui milite pour faire respecter les droits des plus pauvres :

Les agences en charge du logement social (...) ont parfois financé et souscrit à des subventions disponibles dans le cadre de *Section 8*, mais sont sorties du cadre légal en ne les reversant pas aux bénéficiaires. Ces dernières années, l'agence du logement de Worcester (Massachusetts) n'a pas distribué plus de 340 certificats et *vouchers* garantis par *Section 8*, ce qui représente un total d'environ 30% des bons disponibles. Au milieu de l'année 1990, l'agence de Chelsea (MA) a pris la décision d'arrêter de reverser les subventions *Section 8* dont elle disposait (...) les budgets fédéraux disponibles pour subventionner les loyers à grande échelle n'ont tout simplement pas été dépensés²⁸⁶.

Ainsi, une partie de l'argent public ne parvient pas à ses destinataires, pour des raisons administratives sans doute²⁸⁷, mais aussi du fait de la difficulté à trouver des propriétaires désireux de louer à des locataires moins fortunés, sujets à des préjugés sociaux et raciaux dans un parc de logements rares et convoités par tous.

²⁸⁵ "One of the things we objected to in the *Section 8* program was that market conditions were not the real reason for building. The subsidy was the reason for building. Syndication (of tax shelters) was the reason for building", *Ibid*.

²⁸⁶ "Public housing authorities [...] may also have contracted and funded *Section 8* subsidies available, which they are unlawfully failing to distribute. For the last several years, the Worcester, MA, Housing Authority failed to allocate over 340 *Section 8* certificates and *vouchers*, approximately 30% of its portfolio. In mid-1990, the Chelsea, MA, Housing Authority decided to stop issuing its available *Section 8* subsidies. [...] available federal funds for deep subsidies simply went unutilized". SARD, Barbara. "Housing the Homeless Through Expanding Access to Existing Housing Subsidies", *New England Journal of Public Policy*: Vol. 8: Issue. 1, Article 15. p. 190,

<http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/15>

Accessed on April 12, 2023. (Notre traduction)

²⁸⁷ Le HUD est divisée en dix régions à travers le pays, dont chacune est dirigée par un administrateur. Le Massachusetts appartient à la région 1 qui inclut également les cinq autres États de la Nouvelle-Angleterre : Connecticut, Maine, New Hampshire, Rhode Island et Vermont. Chaque État dispose ensuite de relais locaux. Cet empilement administratif est susceptible d'engendrer de tels dysfonctionnements.

Les années 1980 sont donc marquées par de fortes divergences d'opinion dans le champ social et politique en matière de sans-abrisme et de mal-logement. La ville de Boston et les travailleurs sociaux cherchent à fédérer les élites politiques et économiques de la région, et les institutions autour d'un projet *a priori* consensuel, celui de faire disparaître le fléau du sans-abrisme, de désengorger les foyers et de multiplier les accès au logement abordable. Ils se heurtent toutefois à des défaillances de la part de leurs interlocuteurs et à des jeux de pouvoir difficilement prévisibles.

3. Des agences publiques d'assistance sociale chancelantes : le cas de DPW et DMH²⁸⁸

Chantre du droit au logement en 1983, le gouverneur démocrate Michael Dukakis est sommé de justifier son action politique en janvier 1987 devant un juge de la Cour Supérieure²⁸⁹. L'État est accusé par la Coalition des sans-abris du Massachusetts (*Massachusetts Coalition for the Homeless*) d'avoir insuffisamment augmenté le niveau des aides sociales aux habitants les plus pauvres de l'État, ce qui a conduit à une recrudescence du nombre de personnes vivant dans la rue. Les avocats de mères sans abri et de leurs enfants ont donc plaidé pour une revalorisation de ces aides aux 84 000 familles concernées, et ont exigé que le Département des Affaires Sociales, (*Department of Public Welfare, DPW*) remédie à cet écart aux « conséquences catastrophiques²⁹⁰ ».

a. *Department of Public Welfare, DPW*

Le gouverneur est alors sur le point d'entrer en campagne pour la présidence des États-Unis. Sa politique sociale est de toute évidence scrutée par ses électeurs potentiels. L'article du *Washington Post* souligne que, si le montant des aides sociales est en constante augmentation depuis 1983 et correspond au double de l'inflation annuelle, il demeure 30% en dessous du coût moyen de la vie dans le Massachusetts²⁹¹. L'arrière-plan électoral vient donc s'immiscer dans la politique étatique. Victimes collatérales, les sans-abris semblent payer le prix de la

²⁸⁸ Department of Public Welfare, Department of Mental Health.

²⁸⁹ La Cour Supérieure est un échelon intermédiaire du système judiciaire du Massachusetts. (Annexe 1.14)

²⁹⁰ KIERNAN, Laura A. "Welfare Rights Groups Call Jobs Program Flawed", *The Washington Post*, 16 February 1987,

<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1987/02/16/Welfare-rights-groups-call-job-program-flawed/12d49fc6-6ebd-41a1-9c89-ce299ce0ff42/>

Accessed on April 13, 2023. (Notre traduction)

²⁹¹ *Ibid.*

candidature de Dukakis à la présidence, soucieux d'incarner un démocrate modéré dans ses dépenses publiques, loin de l'image du gouverneur d'un État dispendieux. À l'issue du procès, le juge chargé de l'affaire statue en faveur des familles de sans-abris, trop longtemps résignées à recevoir des « aides publiques inadéquates²⁹² ». En appel, la Cour Suprême du Massachusetts abonde dans son sens et laisse la législature fixer le nouveau montant des aides. Pour éviter une nouvelle intervention du pouvoir judiciaire, les représentants votent rapidement une augmentation des aides accordées²⁹³.

Le Département des Affaires Sociales est donc mis à l'index au cours de ce procès, et continue d'essayer un flot de critiques au tout début de la décennie suivante. Un courrier du 25 septembre 1990 adressé au maire par Ann Maguire, à la tête de la Commission de l'hébergement d'urgence (*Emergency Shelter Commission*), liste les réductions de budget annoncées par DPW²⁹⁴. La nature même du document, un *memorandum*, rend la liste laconique des réductions budgétaires plus frappante encore. DPW est chargé de verser deux allocations principales aux sans-abris, l'une ciblée sur l'aide d'urgence (*Emergency Assistance*, EA) et l'autre pour un soutien financier en cas de chômage (*General Relief*, GR). EA aide les sans-abris à trouver rapidement un logement, GR fournit une aide aux personnes non employables. Une baisse des deux allocations est actée le 1^{er} août 1991, pour des raisons budgétaires liées à la nécessité de rentrées fiscales²⁹⁵. Si le gouverneur a changé, les tensions entre les acteurs du terrain social et les institutions perdurent.

Les travailleurs sociaux sont ainsi contraints de fournir une aide toujours grandissante à leurs *clients*, en tenant compte des ressources en constante diminution, ou du moins régulièrement remises en cause. Dans ce contexte, la prise en charge des malades mentaux, que nous avons évoquée précédemment, pose la question de l'espace qu'il convient de leur réserver, à la fois dans le débat public, mais aussi sur le plan ontologique. Cette catégorie de sans-abris suscite des préoccupations à la mesure de l'écart entre l'espace physique réel qu'occupent ces patients et l'absence d'espace public et politique qui leur est accordé. En effet, les divers troubles dont ils souffrent démultiplient la place qu'ils occupent réellement dans l'espace. Ainsi, la réalité de leur condition vient questionner la vision stéréotypée d'une population homogène, rassemblée sous le seul marqueur de la pauvreté.

²⁹² "Inadequate public assistance", BLAU, Joel. *The Visible Poor: Homelessness in the United States*, Oxford University Press, 1992, p.105. (Notre traduction)

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ (Annexe 1.15)

²⁹⁵ Argeriou, *Op. Cit.* , pp. 464-465.

b. *Department of Mental Health*

Quelle meilleure agence que le Département de la Santé Mentale (*Department of Mental Health*, DMH) pour servir d'interlocuteur privilégié ? Ancien employé de ce département, Dave C. nous fait part de son démantèlement progressif dans les années 1980 - 90²⁹⁶. Face aux dégâts causés par la désinstitutionnalisation et la pression supplémentaire qu'elle engendre pour les travailleurs sociaux, un projet d'action est envisagé sous l'égide de l'administration Dukakis : *Mental Health Action Project* vise à encourager la continuité des soins et à accroître le financement des besoins liés à la santé mentale. Les restrictions budgétaires de la fin des années 1980 empêchent le projet d'aboutir, et l'avènement du nouveau gouverneur accélère la privatisation progressive²⁹⁷. À cette époque, le Massachusetts choisit en effet de mettre en concurrence des agences privées souhaitant racheter les services de santé mentale des hôpitaux publics. Outre les économies budgétaires avancées, l'État fait valoir une qualité accrue de services aux patients et une gestion administrative assouplie. Des chercheurs en sciences sociales ont montré les effets délétères de cette décision : les négociations ardues entre les interlocuteurs privés et publics ont occasionné des coûts supplémentaires imprévus et une baisse de la qualité des soins²⁹⁸.

En première ligne des retombées de ces politiques hasardeuses, *Pine Street* décide à la fin de l'année 1990 d'intenter un procès à DMH, et reçoit l'appui des autorités municipales dans sa démarche. Dans sa *Newsletter* de *Pine Street* à l'hiver 1991, les attaques formulées contre DMH sont argumentées et listées comme un trop-plein de ressentiment, après des années de surpopulation résultant en partie du désengagement de DMH. *Pine Street* reproche en termes forts à DMH d'avoir « systématiquement abandonné » (*systematically abandoned*) les patients congédiés des unités psychiatriques des hôpitaux publics²⁹⁹. Les propos cherchent à renouveler

²⁹⁶ Entretien avec Dave C. le 3 mai 2022.

²⁹⁷ MASSACHUSETTS HEALTH POLICY FORUM. "Mental Health Care in Massachusetts", *Issue Brief* No. 6, Brandeis University, 16 December 1999, <https://heller.brandeis.edu/mass-health-policy-forum/categories/mental-health-substance-abuse/pdfs/mental-health-care-in-massachusetts/mental-health-ma-1999-issue.pdf> Accessed on April 14, 2023.

²⁹⁸ SCHLESINGER, Mark, et al. "Competitive Bidding and States' Purchase of Services: The Case of Mental Health Care in Massachusetts", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5, no. 2, 1986, pp. 245–63. *JSTOR*, <https://doi.org/10.2307/3323544>. Accessed on April 14, 2023.

²⁹⁹ "It is the contention of the Inn that DMH, as a public institution, has failed miserably in its statutory mandate to provide care for its most seriously ill patients. Since it has deinstitutionalized nearly 23,00,0 patients over the last 15 years, it has systematically abandoned these very same people". BOSTON CITY ARCHIVES. *Pine Street Inn Newsletter*, Winter/Spring 1991, Volume 37, Education-Inspectional Services Development 1990 Box 42 of 55, Emergency Shelter Folder 4

la définition du terme « public », et *Pine Street* fait clairement de la prise en charge de ces patients par les autorités de santé compétentes son cheval de bataille. Le contentieux mène donc les deux parties au tribunal, mais la Cour Suprême du Massachusetts rend un jugement en faveur de DMH. Selon les juges, l'État n'a aucune obligation envers les malades une fois qu'ils sont congédiés. Le jugement désolidarise donc la décision du Département de Santé Mentale de son autorité de tutelle. Il est probable que la désinstitutionnalisation, par son caractère fédéral, n'ait pas été envisagée comme relevant d'un choix politique étatique. La décision catalyse néanmoins les mécontentements du côté des travailleurs sociaux et des foyers. Dans une période de transition politique à la tête de l'État, l'administration *lame duck*³⁰⁰ de Dukakis opte pour des coupes drastiques de budget sur un pôle de santé qui coûte cher. Un article paru en 1996 rappelle à quel point DMH a, de tous temps, constitué un cauchemar pour les administrations démocrates et républicaines à la fois. Au fil des décennies, l'agence a souffert d'investissements insuffisants, d'un manque chronique de personnel et d'une démographie sociale changeante à laquelle les lenteurs administratives n'ont pas fourni de réponse adéquate³⁰¹. Deux vagues de fermetures se sont succédé : l'une entre 1973 et 1981 (*Boston State Hospital* en 1980-81) et l'autre entre 1991 et 1993 (*Metropolitan State Hospital* en 1992).

Cette histoire locale met en lumière une impossible conjonction des services médicaux et sociaux, et sonne le glas d'une alliance, qui n'a sans doute jamais véritablement eu lieu. Le sans-abrisme s'impose en effet comme un volet inévitable de la politique sociale et urbaine, au moment précis où les autorités sanitaires se désengagent du soutien aux patients psychiatriques, davantage exposés, par définition, au sans-abrisme. Les deux événements s'entrechoquent ainsi dans une malencontreuse absence de synchronicité. Même si l'historiographie des hôpitaux psychiatriques révèle aussi de nombreux mauvais traitements dès leur ouverture, et jusqu'à une période très récente, leur quasi-disparition (il n'en reste que 5 dans tout l'État aujourd'hui contre presque 20 en 1970³⁰²) prive les travailleurs sociaux et les structures qui viennent en aide aux sans-abris d'un interlocuteur privilégié et médicalement compétent.

³⁰⁰ *Lame Duck* ou « canard boiteux » permet de définir cet espace temporel avant une élection majeure, durant lequel les décisions prises cherchent à préserver l'image d'un élu lorsqu'il se représente. Elles signent également la disparition progressive du pouvoir du sortant.

³⁰¹ HOGARTY, Richard A. "Downsizing the Massachusetts Mental Health System: The Politics of Evasion", *New England Journal of Public Policy*: Vol. 12: Issue. 1, Article 3. 1996
<http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol12/iss1/3>
Accessed on April 16, 2023.

³⁰² STATE LIBRARY OF MASSACHUSETTS. *Massachusetts State Hospitals*,
<https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/625416>
Accessed on April 16, 2023.

Ainsi, victime des aléas de la politique urbaine et sociale des années 1980, le sans-abrisme se retrouve au centre d'une histoire et d'une géographie qui rendent fort délicate une prise en charge adaptée sur le long terme. La décennie est également marquée par une gentrification progressive de certains quartiers de Boston, comme dans d'autres grandes métropoles du pays. En se redessinant socialement, la ville, « organisme vivant » selon Jane Jacobs³⁰³, réorganise la diversité des quartiers et modifie les hiérarchies économiques et sociales. Ce faisant, elle exclut encore davantage ceux qui sont déjà, politiquement parlant, « hors champ ». À cette reconfiguration des quartiers d'habitations s'ajoute l'attractivité économique de Boston qui entraîne, dès les années 1980, une pression plus forte encore sur le logement des actifs. L'espace public restant et *a priori* disponible pour les plus modestes s'amenuise toujours plus, les privant progressivement d'un lieu sanctuarisé à leur usage, dans le cadre d'un droit à la ville pour chacun.

D. Gentrification et attractivité

Le terme de gentrification renvoie à une transformation physique, sociale et économique d'un quartier. La spécialiste de sociologie urbaine Ruth Glass élabore le concept en 1964 : la gentrification consiste à faire disparaître progressivement les classes populaires de certains quartiers de la ville à mesure que des « ghettos » de classes sociales supérieures s'y implantent. Si son sujet d'étude est la ville de Londres, la définition s'applique très vite aux autres grandes métropoles mondiales. Le choix des mots n'est pas anodin en matière de politique urbaine. Recourir au terme de « régénération » des quartiers dès la fin de la Seconde Guerre mondiale est une façon déguisée d'acter la gentrification des grandes villes³⁰⁴. Sous couvert d'un assainissement des zones les plus délabrées, les responsables de l'aménagement urbain recherchent avant tout à attirer des populations socialement plus avantagées et susceptibles de contribuer au développement économique et financier de la ville. Si les sans-abris ne semblent pas directement concernés, ils se retrouvent nécessairement en première ligne, dans un « jeu » contraint de dominos qui les conduit, en dernière instance, à la rue. Le déplacement des classes moyennes induit l'exclusion forcée de ceux qui ne peuvent faire face à l'augmentation des loyers. Ainsi, le terme de « gentrification » divise en raison de sa charge

³⁰³ JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*, New York Vintage Books, 1961.

³⁰⁴ “The language of regeneration sugarcoats gentrification”. BRENNER, Neil Brenner, THEODORE, Nik. eds. *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. 1. ed., [reprint]. Blackwell; 2008, p. 98.

émotionnelle. Dans son cours de politique urbaine en 2009 à *Tufts University* près de Boston, Matthew Hammer rappelle que s'il peut incarner une stabilisation des quartiers, il symbolise aussi la destruction du tissu social au sein des classes ouvrières³⁰⁵. Une segmentation officieuse se met en place dans un nouvel ordre citoyen. Les deux cartes proposées³⁰⁶ présentent la gentrification à l'œuvre à dix années d'intervalle. L'intérêt réside dans la disparité des zones concernées : Government Center, South End et West Roxbury en 1970, Back Bay et South Boston en 1980. La variété des quartiers reflète une gentrification non concentrée sur un territoire restreint mais qui s'étend véritablement sur tout le Grand Boston. Les zones qui apparaissent comme faiblement gentrifiées en 1980 sont aussi celles qui n'ont plus lieu de l'être, la gentrification ayant déjà fait son œuvre au cours de la décennie précédente.

En 2002, les spécialistes en études urbaines Neil Brenner et Nik Theodore recensent trois vagues de gentrification dans les villes occidentales depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. 1950 marque la première étape de reconstruction de logements insalubres ; les années 1970 et 1980 symbolisent la restructuration urbaine et économique, et la décennie suivante correspond à la « gentrification généralisée », *gentrification generalized*³⁰⁷. Le déplacement de l'adjectif en fin de locution dans le texte original érige en principe incontournable de planification urbaine cette évolution de l'espace public.

³⁰⁵ HAMMER, Matthew. *Mapping Neighborhood Change: Three Decades of Gentrification in Boston*, Tufts University, Urban and Environmental Policy and Planning, 2009, https://sites.tufts.edu/gis/files/2013/02/Hammer_Matt.pdf
Accessed on April 17, 2023.

³⁰⁶ Annexe 1.16

³⁰⁷ Brenner, *Op. Cit.*, p. 93.

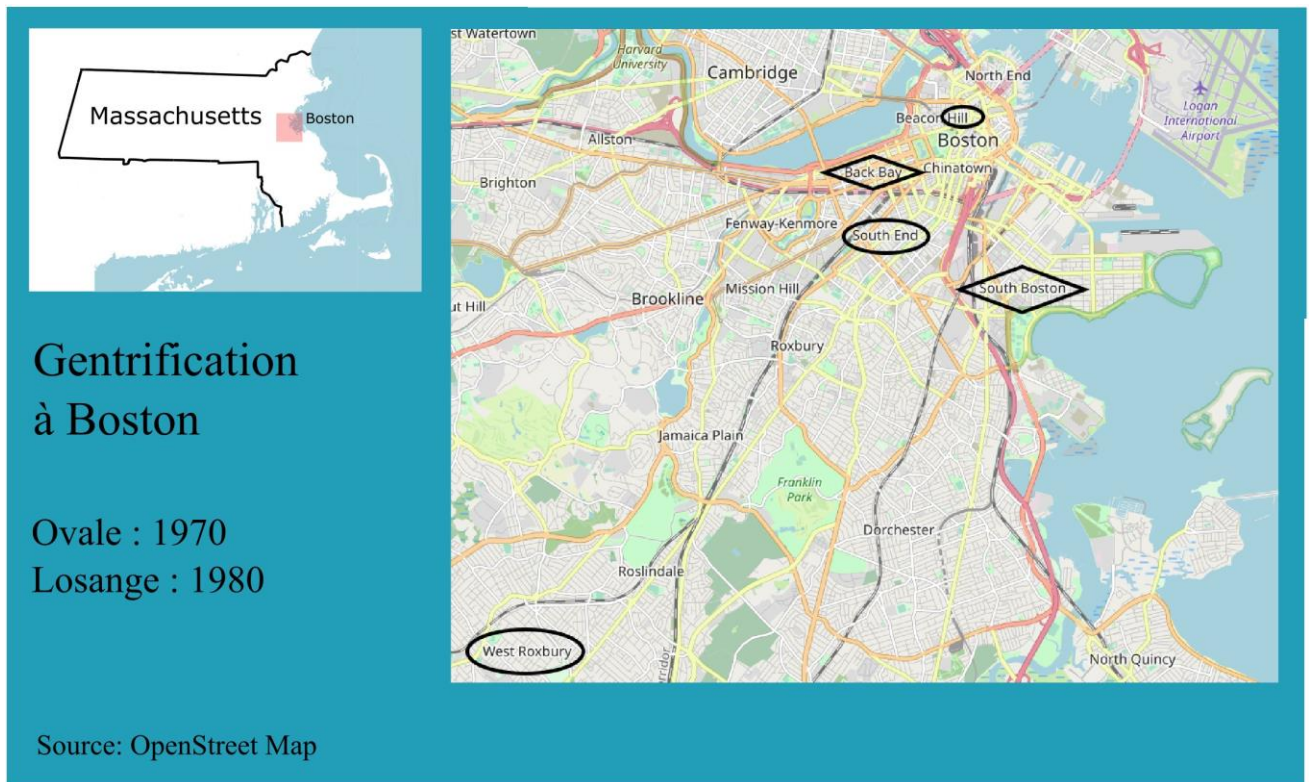


Fig. 5 - Gentrification à Boston.

Source : OpenStreet Map.

Le reportage d'une chaîne de télévision locale, mentionné plus haut, sur les logements sociaux ségrégués de South Boston vient ici éclairer une reconfiguration sociale de la zone, qui attire des populations aux revenus supérieurs. La pression sur le logement trouve une illustration intéressante, dans la mesure où ce même quartier n'est pas considéré comme économiquement porteur dans les années 1970³⁰⁸.

Une question émerge alors : si les classes ouvrières sont progressivement exclues de certains quartiers dans une relégation urbaine néfaste, qu'en est-il de ceux qui sont déjà sans logement ? La gentrification a-t-elle une incidence mesurable sur le nombre de sans-abris à l'échelle locale ? Constitue-t-elle un facteur aggravant dans la difficulté d'accès au logement pour ceux qui en sont déjà privés ?

1. Le paradoxe des villes riches et du sans-abrisme

Le processus de gentrification remodèle une ville et des quartiers comme « désirables », c'est-à-dire porteurs d'un espoir d'enrichissement économique et de conditions de vie et de

³⁰⁸ Annexe 1.16 (suite)

logement supérieures. La revalorisation foncière des centres-villes est à l'œuvre depuis l'après-guerre et continue de progresser dans les années 1980. Cette décennie est également le théâtre, au niveau étatique, du *Massachusetts Miracle* : à la suite de la désindustrialisation et du chômage des années 1970 et du début des années 1980, l'État connaît une phase de développement économique inédit, soutenu par la croissance des institutions financières et le développement des industries *high-tech*. Le chômage de 12 % en 1975 chute à moins de 3%, avant la récession des années 1990. Si la crise économique de 1982-83 laisse des traces, l'enrichissement personnel des habitants de la région croît néanmoins sensiblement. Tout porte ainsi à croire qu'une ville riche et attractive comme Boston aurait dû, à l'image de la théorie du ruissellement³⁰⁹, voir réduire le nombre de sans-abris sur son territoire. Une militante de l'organisation caritative locale *Project Hope* lui oppose la *trickle-down* illusion et présente une autre réalité face à cette représentation uniforme et consensuelle : le « Miracle » n'a pas opéré pour tous³¹⁰.

Dans ce contexte de partage inégal des richesses, plusieurs études montrent que les villes riches présentent traditionnellement des taux de sans-abrisme étonnamment élevés.

Ainsi, les chercheurs Colburn et Aldern établissent un lien direct entre un taux élevé de sans-abrisme dans des villes riches comme Boston, Seattle ou San Francisco, et un marché locatif fortement contraignant. Si les villes de la côte ouest ne sont pas encore concernées à la même échelle par le fléau dans les années 1980, Boston figure, dès cette période, parmi les plus fortement touchées. En offrant des opportunités d'emplois qualifiés et des formations universitaires de renommée nationale et internationale, la capitale du Massachusetts accentue proportionnellement la pression sur le logement abordable. Par voie de conséquence, c'est l'ensemble du parc locatif qui est concerné, et le nombre de logements disponibles, abordables ou non, rétrécit comme peau de chagrin³¹¹. L'économie florissante fait donc le lit d'un sans-abrisme grandissant. Colburn et Aldern citent un article de Richard Freeman paru en 1987 qui

³⁰⁹ Cf. I A 3 a. L'expression *Trickle-Down Urbanism* est également utilisée pour décrire cette vision néolibérale de l'espace urbain.

³¹⁰ "The economic recovery of the 1980s bypassed many American families with children. Far from becoming prosperous, millions of families now find themselves without enough income to ensure a decent standard of living — including stable housing — for their children. Family incomes were hurt by a number of factors, including changes in the job market, and falling wages, a 'safety net' so weak it pulls few families out of poverty, and a growing number of one-parent families". MHALY, Lisa Klee. "Homeless Families, Failed Policies and Young Victims", Children's Defense Fund, January 1991, p.11 in LEONARD, Margaret. "Policy Shifts in the Massachusetts Response to Family Homelessness", Volume 8 Issue 1, *New England Journal of Public Policy*, 1992, pp. 483-99.

<http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/42>

Accessed on April 21, 2023.

³¹¹ Colburn, *Op. Cit.*, p. 10.

résume l'équation insoluble du Massachusetts selon laquelle attractivité urbaine rime avec rareté du logement, et qui souligne l'écart croissant entre l'augmentation exponentielle des loyers et celle, bien plus mesurée, des salaires³¹².

2. Logements vacants inexistants

La pénurie de logements à Boston n'est pas nouvelle : en 1902, un rapport officiel établit qu'au vu de l'accroissement de la population, le taux de logements vacants est de 4% seulement³¹³.

Dans les années 1980, la situation n'est guère plus favorable, et aucune source ne vient démentir la pénurie locative à Boston à cette période. Selon Jonathan Kozol, auteur d'un célèbre ouvrage sur la vie des familles de sans-abris dans un foyer de New York, 80% des logements se louant à moins de 300 dollars ont disparu entre 1982 et 1984 à Boston, tandis que le nombre d'appartements loués à 600 dollars et plus a, lui, doublé. Il évalue le taux de vacance des logements dans la ville à 1 ou 2% à la fin de 1983³¹⁴. Un taux faible constitue un sérieux frein à l'accès au logement : si la quasi-totalité des logements est occupée, les nouveaux locataires potentiels ne peuvent se loger à leur tour. La faible rotation des locataires va de pair avec ce taux de vacance très bas. Les loyers augmentent mécaniquement, du fait d'une demande largement supérieure à l'offre. Ce faible taux de vacance signale aussi, sur le plan de la politique urbaine, une absence probable de vision sur le long terme et d'investissements publics à la hauteur de l'enjeu.

C'est ce que déplore Raymond Flynn en 1984 dans sa lettre au secrétaire fédéral du HUD le 8 mai 1984 :

³¹² "While we are loath to generalize from a single area, the pattern of rapidly rising land values, rents, and housing market problems for the poor in Massachusetts raises the possibility that future economic progress, including full employment of the type enjoyed in Massachusetts, may exacerbate rather than alleviate the housing market of the poor. One can easily devise a scenario in which economic growth raises demand for land, inducing landlords to develop higher-quality properties, pricing out of the market those whose incomes do not rise with the rate of growth".

FREEMAN, Richard B. HALL, Brian. "Permanent Homelessness in America?" *Population Research and Policy Review*, vol. 6, no. 1, 1987, pp. 3–27. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/40229999>.

Cité par G. Colburn, p. 48.

Accessed on March 15, 2023.

³¹³ PAINE, Robert T. "The Housing Conditions in Boston", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 20, 1902, pp. 123–36. JSTOR

<http://www.jstor.org/stable/1009967>.

Accessed on April 18, 2023.

³¹⁴ KOZOL, Jonathan. *Rachel and her children*, Broadway Books, New York, 1988, p. 14.

L'an dernier, le conseil d'administration des agents immobiliers du Grand Boston ont relevé un taux de vacance de 2,3 % sur l'ensemble de notre parc locatif. De plus, les longues files d'attente, qui se forment chaque fois qu'un nouveau projet de logements sociaux recherche des candidats potentiels, sont la meilleure preuve des besoins de cette ville en logements décentes et abordables³¹⁵.

Les files d'attente évoquées par le maire refaçonnent la représentation de ces familles dans l'imaginaire collectif, en faisant des nécessiteux des acteurs de leur quête de logement, loin des stéréotypes vivaces de passivité et d'assistanat. Le même constat est établi du reste quelques années plus tard par la professeure de sciences sociales D. Friedman, dans une étude des conditions de vie des familles dans les foyers d'accueil. Lorsque certaines obtiennent un bon de logement, *Section 8 voucher*, les foyers les conduisent parfois dans les locaux des autorités en charge du logement pour leur permettre de rejoindre les files d'attente³¹⁶. Car les listes d'attente pour obtenir un logement public sont véritablement interminables, et se déclinent en années. Dans la « Lettre du maire » du 6 avril 1984, Flynn émet ses craintes à ce propos :

Environ 55% des familles composées de deux personnes à Boston sont éligibles au logement subventionné. Le manque de locations dans le parc privé est si aigu pour ces catégories que l'Autorité du Logement (BHA) dispose d'une liste d'attente de 6 000 candidats³¹⁷.

La liste ne cesse de s'allonger au point qu'elle finit parfois par une simple clôture des demandes.

Le graphique ci-dessous met en évidence la pénurie de constructions de logements dans tout l'État. Le pic observé entre 1984 et 1987 s'inscrit vraisemblablement dans la volonté locale et étatique de remédier à ces files d'attente. Il rappelle en creux que l'histoire du logement social n'a rien d'un récit linéaire, et que ces quelques années incarnent un moment d'engagement public relativement isolé depuis le début des années 1980, dans un contexte d'autorités locales et étatiques à l'unisson.

³¹⁵ “Last year, The Greater Boston Real Estate Board found a 2.3% vacancy rate in our rental housing stock. Moreover, the long lines that form each time a new housing development seeks applicants are the best testimony to the needs for decent and affordable housing in our city”. FLYNN, Raymond. Boston City Archives, Emergency Shelter Commission 1984, Coll 0246 ser 1 Box 3 of 55 Housing [4]

³¹⁶ “They (the families) arrived at the housing authority the night before the office opened up and took turns standing in line throughout the night, in the hopes of increasing their chances to obtain applications and get on the waiting list for new subsidies”. Friedman, *Op. Cit.*, p. 65.

³¹⁷ FLYNN, Raymond. Boston City Archives, Emergency Shelter Commission 1984, Coll 0246 ser 1 Box 3 of 55 Housing [4], *Ibid.*

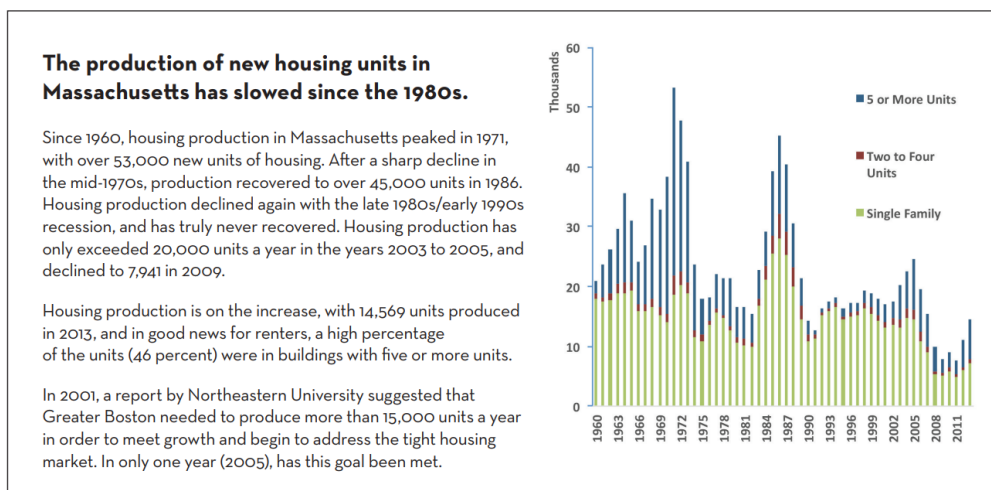


Fig. 6 - Production de nouveaux logements ralentie dans le Massachusetts depuis les années 1980.

On Solid Ground: Building Opportunity, Preventing Homelessness, Center for Social Policy at the University of Massachusetts, February 2015, <https://onsolidgroundma.files.wordpress.com/2017/04/onsolidgroundreport.pdf>

Si les constructions de logements sociaux marquent donc le pas à cette exception près, la course à la conversion en *condominiums* ne connaît pas les mêmes vicissitudes. Défini comme une forme de « violence lente » (*slow violence*) par la géographe et urbaniste Winifred Curran³¹⁸, le processus de gentrification encourage en effet, dès les années 1980, la transformation et le redécoupage d'anciennes maisons individuelles (*single-family homes*) en appartements de copropriété, (*condominiums*), inaccessibles pour les plus modestes.

3. La course aux condominiums

Icônes de l'architecture bostonienne depuis le XIXe siècle, les *condos* actuels sont souvent, à l'origine, des *triple deckers* ou maisons à trois étages, qui ont longtemps hébergé les familles de travailleurs pauvres ou d'immigrés fraîchement arrivés sur le sol américain. Les propriétaires résidaient le plus souvent sur un niveau et louaient les deux autres à des familles modestes.

La multiplication des *condominiums* remonte au tournant des années 1970-80. Attirés par l'économie prospère de l'État, de jeunes diplômés ont cherché à devenir propriétaires dans un marché locatif tendu et coûteux. Des milliers d'appartements de Boston et de la proche banlieue ont alors été convertis en *condominiums*, permettant l'achat d'un bien de taille modeste garant

³¹⁸ CURRAN, Winifred. *Never Not Organizing: Long Resistance and the Fight Against Gentrification in Pilsen, Chicago*, Conférence en ligne (Zoom), Séminaire "Laboratoires Locaux d'Emancipation Globale" (LLEG), Université de Nanterre, le 18 avril 2023.

d'un investissement solide. Selon *Mass Legal Help*, une association d'aide juridique dans le Massachusetts, les locations ont parfois intégralement été rachetées dans cette optique³¹⁹.

À cette époque, la conversion de ces appartements constitue, à l'échelle d'un quartier, la marque la plus visible de gentrification urbaine. La toponymie est éclairante : à Boston, dans la grande majorité des cas, un propriétaire possède un *condominium* et un locataire réside dans un appartement. Cette précision est importante dans le contexte : la mise sur le marché de ces *condos* explose à partir des années 1980, et devient le cheval de bataille des autorités locales : chaque fois qu'un propriétaire décide de vendre une partie de son *triple decker*, l'expulsion du/des locataires se profile. Le prix de vente prohibitif exclut d'emblée de nombreux Bostoniens à la recherche d'un nouveau logement.



Fig. 7 - Triple Decker, Brookline, Mai 2022

Photo prise par l'auteure.

Le 1^{er} août 1984, un communiqué de presse de la mairie est publié à la suite d'un rapport établi sur les tendances du marché locatif :

61% des familles à Boston, 65% des foyers composés de personnes âgées et 80% des minorités sont locataires de leur logement (...) Seulement 1/3 des locataires à Boston peuvent s'acquitter du loyer médian. Le locataire moyen, s'il cherche à déménager ou est contraint de le faire doit aujourd'hui consacrer 40 à 46% de son revenu au loyer. (...) Les transformations en condominiums, limitées à l'origine au centre-ville, se sont étendues à tous les quartiers. La plupart ont contribué à la baisse drastique du nombre de logements abordables³²⁰.

³¹⁹ McCREIGHT, Mac. "Condo Law History", *Mass Legal Help*, May 2017, <https://www.masslegalhelp.org/housing/lt1-chapter-17-condo-law-history> Accessed on April 21, 2023.

³²⁰ ACHTENBERG, Emily P. "Preserving Affordable Rental Housing in Boston: An Analysis of Recent Market Trends and Regulatory Policies", Boston City Archives, Emergency Shelter Commission 1984, Coll 0246 ser 1 Box 3 of 55, Housing [4]

La situation décrite est pour le moins critique. Le rapport illustre la « lente violence » évoquée par W. Curran³²¹, d'une gentrification qui gangrène progressivement la ville et semble littéralement « étouffer » les locataires modestes, qui constituent par ailleurs la grande majorité de la population de la ville. Nous reviendrons dans notre deuxième partie sur les mesures prises par la municipalité pour juguler cette course à la vente de *condominiums*, qui redessine la géographie sociale de la ville et constitue un objet légitime d'exploration. Comment définir une ville qui se dépeuple progressivement de ses catégories les plus pauvres, mais aussi de sa classe moyenne ?

La gentrification a souvent été présentée comme la seule évolution possible des métropoles américaines, soutenue par la volonté des élites politiques et économiques d'attirer parallèlement des commerces lucratifs. Un déplacement du centre névralgique de décision en matière de planification urbaine est à l'œuvre au cours de cette période. Un reportage de la télévision locale diffusé en 1983³²² rappelle à juste titre que les bâtiments qui dominent physiquement la ville aujourd'hui n'appartiennent plus à l'Église ou à l'État mais bien aux promoteurs immobiliers. Cette évolution se répercute nécessairement sur l'histoire locale de la construction dans son ensemble. La focale choisie est donc celle de la rentabilité et surtout de l'homogénéisation socio-économique. Une géographie sélective de la ville se profile dans cette course aux *condominiums*.

La campagne pour les élections municipales de 1983 est ainsi largement consacrée à ce choix urbanistique majeur de jugulation ou de promotion de cette nouvelle forme d'habitat, et à l'avènement d'un nouvel éthos du logement abordable. « La pénurie de logements abordables est un problème qu'aucun candidat ne peut ignorer », insiste la journaliste Christy George dans son reportage de l'automne 1983³²³. Le lien est établi entre les expulsions de logement pour transformation en *condominium*, et le risque de sans-abrisme pour des locataires installés depuis des décennies dans des appartements de Back Bay notamment. Hester Hurlbutt, 87 ans, réside au 250 Commonwealth Avenue, et précise, dans l'interview qu'elle accorde, être l'une des rares bénéficiaires de la loi sur le contrôle des loyers, *Rent control*, sur laquelle nous reviendrons. Elle ajoute qu'elle n'est pas en mesure financièrement d'acquiescer son logement,

³²¹ *Op. Cit.*

³²² GEORGE, Christy. "Urban development, condo conversion, Latino voters, Victory Gardens", *Ten o'clock News*, Boston TV News Digital Library, http://bostonlocaltv.org/catalog/V_62C1TWO182WBDNP
Accessed on April 21, 2023.

³²³ "The affordable housing crunch is a problem NO candidate can ignore" (accentué dans le reportage), *Ibid.*
(Notre traduction)

qu'elle occupe depuis les années 1920³²⁴. Ce témoignage apporte un éclairage historiographique utile, métonymie de la recomposition du tissu social, économique et parfois générationnel de Boston dans les années 1980. La hiérarchie traditionnelle entre propriétaires et locataires prend ici une ampleur supplémentaire, tant elle astreint les seconds à une précarité nouvelle.

Les chiffres publiés sont pour le moins vertigineux : dans sa revue *Condominium Trends* de juillet 2000, l'agence pour le développement des quartiers, *Department of Neighborhood Development* (DND), recense 4 500 *condominiums* en 1980, et 34 575 en 1990³²⁵. Les prix doublent entre 1983 et 1986, et le nombre de conversions sur une seule année atteint un record en 1985 (4 433)³²⁶. La carte de conversion en annexe³²⁷, si elle date de 1998, permet une superposition géographique et sociale typique de la gentrification urbaine : sans surprise, les conversions ont lieu dans les quartiers où la pression sur le logement est la plus forte, et boudent les zones traditionnellement mélangées sur le plan social et ethnoracial.

Dans ce marché de l'immobilier si restreint, la part du loyer dans les revenus des ménages ne cesse d'augmenter. L'explosion du nombre de *condominiums* entraîne des déplacements de populations. Depuis les années 1970, à l'échelle nationale, le marché ne permet pas suffisamment aux familles pauvres de se loger. L'une des raisons est exposée dans une étude parue en 2020³²⁸ : deux chercheuses en psychologie et en études urbaines indiquent qu'à l'échelle du pays tout entier, les loyers ne permettent pas à la fois d'assurer l'hébergement des plus modestes et d'offrir aux propriétaires la possibilité de rénover leurs logements. Au lieu d'être loués pour une somme inférieure, ces logements disparaissent donc du parc locatif subventionné. Elles évoquent un rapport de l'organisme américain en charge d'étudier le logement social, *American Housing Survey*, AHS : entre 1985 et 1992, plusieurs villes dont Boston présentaient, à deux reprises sur la période, de faibles taux de construction et un fort affaïssement du nombre de logements subventionnés³²⁹.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ DEPARTMENT OF NEIGHBORHOOD DEVELOPMENT. *Condominium Trends*, July 2000
https://www.cityofboston.gov/images_documents/CondoConversionWeb_tcm3-7736.pdf
Accessed on April 21, 2023.

³²⁶ BRADLEY, Barbara. "Condo-mania' peters out: Yuppies prefer the suburbs, after all", *The Christian Science Monitor*, 15 January 1986,
<https://www.csmonitor.com/1986/0115/acondo.html>
Accessed on April 21, 2023.

³²⁷ Annexes 1.17, 1.18

³²⁸ *Op. Cit.*, p. 48.

³²⁹ *Ibid.*

En effet, la conversion en *condominiums* présente également l'inconvénient de décourager les nouvelles constructions. L'opération est avantageuse pour les autorités locales, qui récoltent les fruits de la gentrification des quartiers. Si la ville a été décrite comme un « organisme vivant³³⁰ » par les sociologues de l'École de Chicago, elle présente par certains aspects une image moribonde, tant elle exclut ceux que des experts du logement désignent en 1984 comme des *Shelter poor*. Selon ces experts cités par Raymond Flynn dans une lettre ouverte³³¹, 12 000 propriétaires et 58 000 locataires voient leurs revenus mensuels engloutis par leur loyer ou leur crédit, les condamnant à la survie et la privation d'autres besoins essentiels. Si cette catégorie de la population place la question du logement abordable au cœur du débat public, c'est aussi parce qu'elle annonce une paupérisation des classes moyennes, pour lesquelles un emploi stable ne garantit plus un logement pérenne. Cette appellation de *Shelter poor* est reprise en 1990 dans un ouvrage du spécialiste de politique urbaine à *U-Mass*, Michael Stone³³² : dans son allusion à l'expression de Roosevelt de 1937 selon lequel un tiers de la nation est mal logé³³³, le chercheur donne une identité collective à cette catégorie sociale en souffrance. À l'échelle du pays, les chiffres sont sans appel : 18,7 millions en 1970, 26,5 en 1987, soit une augmentation de 42%.

Boston fait face à une conjonction d'obstacles inédits au début des années 1980 : elle affronte crise économique, désengagement du service hospitalier et émergence des politiques néolibérales. Les politiques redistributives de l'État social keynésien sont battues en brèche par un système reposant davantage sur les autorités judiciaires et carcérales. Les foyers d'accueil sont rapidement submergés, et les institutions en charge du logement social vilipendées pour leur gestion discriminante. Métropole attractive, elle connaît une première vague de gentrification dans un marché de l'habitat déjà fort tendu.

Les années 1980 sont le théâtre d'un interventionnisme municipal inédit et d'une alliance opportune avec les élites étatiques. Elles conduisent certains observateurs de la période à jeter rétrospectivement un voile nostalgique sur un âge d'or supposé de la prise en compte des plus défavorisés face à la difficulté de se loger. L'avènement d'un nouveau gouverneur en 1991 rebat les cartes de la politique urbaine et du rôle des institutions sur la scène sociale, dans une ville réputée pour sa tradition progressiste.

³³⁰ Jacob, *Op. Cit.*, p. 94.

³³¹ MAYORAL COLUMN, April 6, 1984, *Op. Cit.*

³³² STONE, Michael E. *One-third of a nation: A new look at housing affordability in America*, Economic Policy Institute, Washington D.C, 1990, p. 1.

³³³ "I see one-third of a nation ill-housed, ill-clad, ill-nourished", ROOSEVELT, Franklin D. "Inaugural Address", 20 January 1937, *The American Presidency Project, Op. Cit.*

Notre deuxième partie propose de mettre en évidence les politiques menées sur place face au défi du sans-abrisme, qui singularise la ville de Boston et oblige les élites économiques et politiques à un changement de paradigme dans leur vision de la ville : quelles sont ses fonctions véritables ? Boston mérite-t-elle sa réputation de tête de pont du progressisme social ? Sur quels supports législatifs novateurs viennent s'arc-bouter les programmes d'aide aux sans-abris ? Quels acteurs auparavant à la marge se greffent aux institutions pour participer à l'éradication espérée du sans-abrisme ? Nous avons démontré dans notre première partie que les partenaires institutionnels des autorités locales et étatiques telles que BHA et BRA catalysent les mécontentements, et brandissent le spectre de choix urbanistiques délétères pour les plus modestes. Dans quelle mesure l'élite politique parvient-elle à transcender ces obstacles et à poursuivre une collaboration nécessaire avec ces agences, pour maintenir le cap d'un sans-abrisme sinon disparu du moins endigué, et d'un mal-logement résorbé ?

II Les politiques menées sur place et les résultats obtenus

Si le droit à l'assistance pour les plus démunis jouit du consentement global des Américains depuis la Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale, l'accès au logement pour tous demeure le parent pauvre de la politique sociale au niveau fédéral et local. Longtemps assuré par le soutien religieux ou familial, il reste singulièrement absent de la scène médiatique, à l'exception des mesures de la Grande Société de Johnson pour remédier au mal-logement. Que dire de ceux qui dorment dans la rue et pour lesquels le mal-logement représente un pis-aller enviable ?

L'enjeu de cette deuxième partie est de montrer la tradition progressiste du Grand Boston et du Massachusetts, et de mettre en lumière les politiques novatrices et leurs écueils dans une perspective territoriale. De nombreux témoignages locaux font de la région une terre fertile sur le plan de la prévention et de la lutte contre le sans-abrisme, sur le terrain médical et législatif notamment. Des solutions de remplacement aux foyers d'urgence voient le jour et signalent un changement de paradigme dans la conception de l'aide aux sans-abris. Certaines initiatives locales ont un écho national. Les États-Unis dans leur ensemble sont à la recherche de solutions nouvelles face aux sans-abris qui affluent dans certaines grandes métropoles.

Bien que les élites politiques locales et étatiques composent une partition contrastée sur la période, alternant gouverneurs interventionnistes et désengagement de l'État, l'action des maires successifs est marquée dans l'ensemble par une politique volontariste et innovante. Cependant, leur marge de manœuvre limitée conduit à des résultats partiels et à une atténuation discutable de l'ampleur du sans-abrisme sur la période. Si l'arsenal législatif incarné par la loi sur le droit à un abri pose les jalons d'un cadre juridique, certains textes de loi sont soumis à des choix politiques contradictoires et échouent à garantir la pérennité des droits des sans-abris ou des mal-logés. Quelles raisons sous-jacentes peuvent annoncer ces résultats partiels et ces échecs relatifs ? Comment expliquer que des mesures inédites ne puissent toutefois permettre au fléau du sans-abrisme de marquer significativement le pas dans le Grand Boston ?

Notre première partie proposait une réflexion essentiellement historique, visant à mettre en lumière les incohérences décisionnelles passées et la mise en place progressive d'un terrain fertile au sans-abrisme. Notre deuxième partie se concentre davantage sur les spécificités territoriales, et esquisse une géographie particulière des mesures d'assistance. Nous voulons dessiner le paysage d'une aide sociale locale contrastée, qui traduit des tensions multiples et des intérêts divergents, jusque dans les rangs des défenseurs des sans-abris eux-mêmes.

Au niveau fédéral, le Massachusetts jouit selon certains d'une réputation inégalée dans l'Union concernant sa gestion responsable et volontariste du sans-abrisme, jusqu'en 1990 : en 1992, deux chercheuses de la *Boston Foundation* (TBF), une agence à but non lucratif spécialisée dans le soutien aux projets locaux de développement, l'expriment en des termes élogieux :

Jusqu'en 1990, le Massachusetts a été considéré sur le plan national comme l'un des États où le soutien aux sans-abris est à la fois pensé et progressiste dans ses pratiques. Il propose un ensemble de foyers d'accueil pour les familles géré par un réseau d'agences à but non lucratif et indépendantes, qui encadrent des petites structures à taille humaine et accueillantes. Il finance des foyers pour individus isolés qui correspondent à la quasi-totalité des besoins en hébergement d'urgence, et déploie une stratégie de prévention qui fait un usage novateur des fonds fédéraux non seulement destinés au sans-abrisme mais plus généralement aux personnes à faibles revenus³³⁴.

Si l'origine géographique des deux chercheuses et leur affiliation à TBF peut remettre en cause la légitimité et l'objectivité de leur témoignage, la suite de l'article se révèle très critique sur la tournure prise dès le début de la décennie suivante par l'assistance aux nécessiteux dans l'État, en évoquant un retour néfaste à la distinction entre les « bons » sans-abris et les bénéficiaires illégitimes de l'aide sociale. Leur panégyrique initial se heurte toutefois aux témoignages des sans-abris eux-mêmes, qui ne parviennent pas toujours à trouver une place en foyer ou qui déplorent la taille inhumaine de structures comme PSI : le foyer héberge plus de 400 sans-abris durant les hivers rigoureux que connaît la Nouvelle-Angleterre. L'exagération des propos de ces chercheuses tient sans doute au fait que l'écart entre ces politiques étatiques et locales et ce qui est pratiqué dans d'autres lieux force, sinon l'admiration, du moins la reconnaissance des efforts inédits engagés.

À l'échelle locale toutefois, l'urgence est reconnue dès le tout début des années 1980. En août 1981, le décret Callahan, *Callahan Decree*, établit un précédent dans l'histoire du sans-abrisme du Nord-Est libéral des États-Unis : la loi stipule en effet que toute personne doit avoir accès à un foyer propre et sécurisé (*clean and safe shelter*) et pose les jalons de la lutte contre les foyers surpeuplés. Elle est issue d'une bataille juridique menée par le fondateur de la Coalition pour les sans-abris à New York, l'avocat Robert Hayes. Il obtient gain de cause dans sa défense

³³⁴ “Massachusetts had, until 1990, been viewed nationally as having one of the most thoughtful and progressive state response mechanisms for homeless people. It has included a family shelter system delivered through a network of independent, non-profit agencies running small, homelike facilities; funding for individual shelter beds nearly sufficient to meet the emergency shelter needs; and a prevention strategy that has made innovative use of federal dollars not targeted to homelessness but more generally, to low-income people”, ROOB, Nancy and McCAMBRIDGE, Ruth. (1992) “Private-Sector Funders: Their Role in Homelessness Projects”, *New England Journal of Public Policy*: Vol. 8: Issue. 1, Article 56. <http://umb.edu/nejpp/vol8/iss1/56scholarworks>. Accessed on April 28, 2023.

des droits des nécessiteux, menée dans le cadre d'une action collective (*class action*), en établissant les prémices du droit au logement. La bataille repose sur le premier paragraphe de l'article XVII de la Constitution de l'État de New York, en vertu duquel l'État doit fournir aide et assistance aux nécessiteux selon des modalités prévues par la législature³³⁵. En rendant cette décision historique, la Cour Suprême de l'État de New York vient en partie combler un vide juridique dans le domaine du droit au logement. Robert Callahan, le sans-abri qui donne son nom à la loi meurt toutefois avant son application. Ses compagnons d'infortune se fraient ainsi un chemin vers le devant de la scène publique par le biais judiciaire, en mettant le législateur face aux réalités de la rue.

Quelques mois plus tard à Boston, le contexte politique local se prête également au passage d'une loi de même nature³³⁶. Tom A. évoque ainsi ses souvenirs de travailleur social en 1983 dans le Grand Boston : un numéro gratuit fut très rapidement mis à la disposition de ceux qui cherchaient un toit pour la nuit. « Nous avons été jetés dans cet univers (*realm*) de gens qui appelaient car ils avaient besoin d'aide³³⁷ ». Tom ajoute que les foyers adaptés à un hébergement des familles étaient inexistantes ou presque ; elles étaient donc, pour la plupart, logées dans des motels. Il décrit comme d'autres un raz-de-marée humanitaire, des familles aux abois auxquelles le Département des affaires sociales, pour lequel il travaillait à l'époque, s'efforçait de porter assistance. Les termes choisis par notre interlocuteur trahissent un sentiment de panique et d'impréparation devant l'ampleur des besoins.

Tom possède une expérience solide de l'aide aux familles sans abri. Il a longtemps travaillé pour *MassHousing*, l'une des organisations pionnières au niveau fédéral dans la recherche de logements abordables. Fondée en 1966, *MassHousing* est une agence « semi-publique », dont le fonctionnement a fait ses preuves au cours des décennies. L'agence lève des fonds en vendant des obligations, et prête le capital récolté à des foyers modestes en vue de l'acquisition ou de la location d'un appartement. Nous y reviendrons.

En réalité, l'État du Massachusetts traduit dans les faits une volonté d'endiguer le mal-logement et le sans-abrisme avant même que *MassHousing* ne voie le jour. Un rapport de 2001 financé par le programme d'innovation du logement de l'Université Harvard rappelle que le

³³⁵ “The aid, care, and support of the needy in such manner and by such means, as the legislature may from time to time determine”. *CALLAHAN v. CAREY*, No. 79-42582 (Sup. Ct. N.Y. County, Cot. 18, 1979) <https://www.escri-net.org/caselaw/2006/callahan-v-carey-no-79-42582-sup-ct-ny-county-cot-18-1979> Accessed on April 28, 2023.

³³⁶ *Right to Shelter Law*, votée en 1983 dans le Massachusetts.

³³⁷ “We were thrown into this realm of people calling because they needed assistance”, Tom A., Brookline, Massachusetts, le 18 juillet 2022.

Massachusetts fut l'un des premiers États à construire du logement social après la Seconde Guerre mondiale :

Dès 1948, des logements sociaux pour les familles furent construits en réponse à la crise du logement après la guerre, à destination des vétérans. Plus de 15 000 appartements furent construits en l'espace de quatre ans seulement. En 1954, le Massachusetts fut à nouveau le premier à construire des logements pour les personnes âgées, plus de 32 000 au total³³⁸.

Ces dispositifs innovants donnent une légitimité et une impulsion à l'intervention des institutions locales de soutien aux plus démunis. Boston illustre ainsi, à l'échelon municipal, ces formes novatrices d'aide sociale.

A. La ville pionnière : loi, santé, maraudes

1. *Greater Boston Legal Services*, GBLS

En plaçant le sans-abrisme au cœur du débat municipal, l'élite politique s'appuie sur un partenaire juridique non négligeable. Autre volet essentiel de l'aide aux sans-abris, la défense de leurs droits est ainsi assurée dès 1976 par *Greater Boston Legal Services*, GBLS, une association d'avocats spécialisés dans le droit au logement et l'aide juridictionnelle. En réalité, GBLS est issue de la fusion de deux autres associations d'aide aux plus démunis, *Boston Legal Aid Society* et *Boston Legal Assistance Project*. On peut ainsi retracer avec profit une véritable histoire locale de la défense des mal-logés, dont les origines remontent au tout début du XXe siècle. L'aide juridique se forge au départ sur la nécessité de soutenir les immigrés dans leurs droits de citoyens. GBLS s'inscrit ainsi dans une tradition sociale locale qui contribue à la réputation de Boston comme ville progressiste.

Pour rétribuer ses avocats, GBLS s'appuie sur des fonds fédéraux, étatiques et issus de la *Bar Association*, le barreau de Boston, ainsi que sur des dons privés. Elle a tissé des liens étroits avec certains foyers comme *Rosie's Place* mais aussi le grand hôpital pour enfants de Boston, *Boston Children's Hospital*. Lors de notre entretien, Jane F., chargée du logement social au

³³⁸ "Beginning in 1948, family housing was constructed in response to the post-war affordable housing crisis for returning veterans. More than 15,000 units were constructed in four short years. In 1954, Massachusetts was again first in constructing elderly housing. More than 32,000 elderly units were created". HOUSING INNOVATION PROGRAM. *Protecting the Commonwealth's Investment Securing the Future of State-Aided Public Housing*, A Report Prepared for the Boston and Cambridge Housing Authorities in Partnership with Citizens' Housing and Planning Association Funded by Harvard University, June 2001, https://www.chapa.org/sites/default/files/PublicHousingStudy_0.pdf Accessed on April 28, 2023.

sein de l'agence, nous a précisé que GBLS se consacre en particulier à la défense des personnes expulsées de leur logement. L'agence fait parfois appel à des étudiants en droit lorsque les dossiers de plaintes s'accumulent, notamment lors de la pandémie de Covid. GBLS recevait alors jusqu'à une centaine de demandes d'assistance par semaine. Selon Jane F., ce chiffre serait bien inférieur aux besoins réels³³⁹. Seuls 7% environ des locataires risquant l'expulsion possèdent un avocat. Les statistiques à l'échelle fédérale ne sont guère plus engageantes :

L'aide juridictionnelle pour les pauvres n'a cessé de diminuer depuis les années Reagan, et a été réduite à néant ou presque pendant la Récession. Il en résulte que dans la plupart des tribunaux en charge du logement à travers le pays, 90% des propriétaires sont représentés par un avocat, et 90% des locataires ne le sont pas³⁴⁰.

La très grande majorité d'entre eux n'a donc d'autre recours légal que GBLS, ou d'autres associations plus modestes de défense des droits.

Au cours de la période étudiée, l'agence connaît les soubresauts propres aux organisations à but non lucratif : les réductions forcées d'effectifs en 1983 à la suite des restrictions budgétaires fédérales³⁴¹, ou la demande du Congrès républicain en 1996 de ne plus recourir aux actions collectives, privant les plaignants d'une défense idoine³⁴². Ces vicissitudes altèrent sensiblement le fonctionnement de l'agence, qui doit composer avec les aléas décisionnels des élites locales.

L'histoire de GBLS est également marquée par les liens étroits avec les services d'aide juridique de la ville toute proche de Cambridge, « petite sœur » progressiste de Boston de l'autre côté de la *Charles River*, par l'intermédiaire de *Cambridge and Somerville Legal Services*. Nous reviendrons sur les liens ambivalents qu'entretiennent les deux municipalités dans le champ de l'aide sociale dans notre dernière partie.

Loin de criminaliser la pauvreté et le sans-abrisme, le Grand Boston met ainsi en place, dans les années 1980, des mesures keynésiennes de redistribution de l'État social, et reste en retrait des tentations punitives de gestion de la pauvreté héritées des années 1970. Ainsi, les foyers d'accueil pratiquent la politique du « seuil bas », *low threshold*, en tolérant que leurs résidents

³³⁹ Entretien avec Jane F., par Zoom, GBLS, le 3 février 2022.

³⁴⁰ Desmond, *Op. Cit.*, p. 303.

³⁴¹ ANDERSON, R. Peter. "Greater Boston Legal Services taking Steps to Minimize Crisis", Letters to the Editor, *The Boston Globe*, 25 November 1983, p. 22, <https://bostonglobe.newspapers.com/image/437540683/?terms=greater%20Boston%20legal%20services&match=1> Accessed on April 29, 2023.

³⁴² "Legal Agencies Cut Services", *The Boston Globe*, 25 February 1996, p. 256, <https://bostonglobe.newspapers.com/image/441028425/?terms=greater%20Boston%20legal%20services&match=1> Accessed on April 29, 2023.

franchissent leurs portes en état d'ébriété ou sous l'effet de substances illicites. Sanctions et coercition sont absentes de la gestion de ces foyers dans l'ensemble. Si les témoignages de l'époque frappent par l'insalubrité de nombreux foyers, la politique d'accueil de tous et pour toute raison n'est, elle, jamais remise en cause et peut expliquer du reste l'engorgement des structures. Le mot d'ordre consiste à accueillir ceux qui ont froid et faim sans pouvoir leur garantir davantage qu'un toit.

C'est d'ailleurs le mot d'ordre des autorités étatiques et municipales au cours de la décennie. Outre la déclaration du gouverneur lors de son investiture, la Commission de l'hébergement d'urgence, *Emergency Shelter Commission*, fait figurer dès 1988 sur la page de garde de son rapport annuel, *Commitment and Compassion*³⁴³, un engagement solennel : il sera offert à toute personne qui le souhaite « un lit confortable, un repas chaud, des soins de qualité et un acheminement vers un foyer d'hébergement³⁴⁴ ». L'accroissement du nombre de sans-abris au cours de la décennie a nourri des revendications plus radicales, et permis d'atteindre un fort consensus autour des objectifs visés. Le *leitmotiv* du gouverneur en 1983 dépasse les sphères administratives et politiques, et transforme la politique de lutte contre le sans-abrisme en une véritable ligne de conduite morale étatique et municipale.

2. *Boston Health Care for the Homeless Program*, BHCHP

En évoquant le volet sanitaire de la prise en charge des sans-abris, la Commission de l'hébergement d'urgence renvoie en particulier à *Boston Health Care for the Homeless Program*, BHCHP, « The Program », fondée en 1986 par le docteur Jim O'Connell. Promis à une brillante carrière d'oncologue, O'Connell prend conscience au tout début des années 1980 de l'absence de soins disponibles pour ceux qui dorment dehors à Boston. BHCHP est financé dès 1985 par une bourse de la *Robert Wood Johnson Foundation*, dont Boston et dix-huit autres villes à travers le pays sont bénéficiaires, pour améliorer la qualité des soins prodigués aux sans-abris. La fondation philanthropique née en 1936 se préoccupe depuis son origine du soin des personnes sans ressources. L'éligibilité de la ville à cette bourse est soumise à la nomination d'un médecin responsable des soins prodigués aux sans-abris. Jim O'Connell se charge alors de mettre gratuitement à la disposition de ces patients particuliers un centre de soins, *The Street Clinic*, dans l'enceinte du gigantesque *Massachusetts General Hospital* sur les berges de la

³⁴³ « Engagement et Compassion ». (Notre traduction)

³⁴⁴ «A warm bed, a hot meal, quality health care, and transportation to shelters», *Commitment and Compassion*, *Op. Cit.*, p. 1.

Charles River. D'autres structures voient le jour dans les locaux de *Boston City Hospital*, *Long Island Shelter* et *Pine Street Inn*. Pour atteindre ces sans-abris nécessitant des soins médicaux, il se joint aux maraudes de nuit organisées par PSI. O'Connell sert parfois de relais entre les sans-abris et les services d'urgence de l'hôpital. Dans son livre-témoignage sur le parcours du médecin, Tracy Kidder estime à 11 000 le nombre de sans-abris traités dans le cadre de BHCHP chaque année³⁴⁵. Le programme constitue une prise en charge médicale inédite dans le pays pour ces personnes. Comme le précise O'Connell lui-même, « les maladies bénignes des sans-abris sont amplifiées par les circonstances³⁴⁶ ». Certains sans-abris se retrouvent face au médecin après avoir quitté un service hospitalier trop tôt, contre l'avis des soignants, *Against Medical Advice*, AMA, en raison de l'attrait de la rue, *the pull of the street*³⁴⁷. D'autres souffrent de maux qui les ont *de facto* évincés des unités de soins psychiatriques progressivement fermées³⁴⁸.

BOSTON HEALTH CARE FOR THE HOMELESS PROJECT

The BHCHP is a new and innovative program affiliated with Boston City Hospital and Lemuel Shattuck Hospital, providing outreach health care services to homeless people in Boston. The two teams are comprised of a physician, nurse practitioner, social worker and coordinator responsible for delivery of health care services at shelters and day programs. An additional team will be responsible for the family shelters and deal with pediatrics and family health. A special concern for the homeless population and their particular health care needs is a must.

**(3) Team Coordinators
2 Full and 1 Part-Time**
As liaison between hospital and shelter staff, you will work with team members on specific projects relating to project development. Other duties include typing statistical reports and arranging patient appointments with special clinics.

**(3) MSW's
2 Full and 1 Part-Time**
As part of our outreach team, you will be responsible for social services including financial, personal, emotional and housing services. MSW preferred.

**(3) Nurse Practitioners
Full-Time**
As a certified NP in family and/or general adult practice, you will assist in providing ambulatory services. You will also be responsible for the development and implementation of the nursing component.

(2) Physicians
As a team member of the homeless project, your primary responsibilities will be to provide medical support to homeless (inpatient and/or outpatient) clients under the provisions of the hospital.

All applicants must be board qualified or certified in family practice, internal medicine, or other appropriate specialties.

We offer excellent fringe benefits and competitive salaries.

Submit resumes, indicating position of interest, to: Eileen Briganti, Project Director, Boston Health Care For The Homeless, 818 Harrison Avenue, HOB-711, Boston, MA 02118.

An Affirmative Action/Equal Opportunity Employer

Fig. 8 - Offres d'emploi, Boston Health Care for the Homeless.

Publiées dans le *Boston Globe*, le 27 janvier 1985.

³⁴⁵ Kidder, *Op. Cit.*, Loc 134

³⁴⁶ "The common illnesses of homeless people are often magnified by their circumstances". O'CONNELL, James. *Boston HealthCare for the Homeless Program: A Success Story*, AMA Journal of Ethics, January 2009, <https://journalofethics.ama-assn.org/article/boston-healthcare-homeless-program-success-story/2009-01#:~:text=Virtual%20Mentor.,pdf>

Accessed on April 28, 2023.

³⁴⁷ *Ibid.*, Loc 200

³⁴⁸ Annexe 2.1

Le retour de ces patients dans ces nouvelles unités de soins renseigne sur l'ajustement local face aux mesures nationales. Même si, de toute évidence, tous les anciens patients des hôpitaux psychiatriques ne se retrouvent pas dans la rue, ceux qui croisent la route de Jim O'Connell et de ses collègues alertent sur le désengagement de l'État fédéral et local en matière de santé mentale. BHCHP propose également aux patients ne nécessitant pas de soins intensifs ou aux sans-abris qui redoutent les foyers, une maison de convalescence, *Barbara McInnis House, Medical Respite Care Program*³⁴⁹. Lorsque tous les lits sont occupés, O'Connell est chargé de les orienter vers des lieux moins accueillants.

BHCHP est aujourd'hui accessible sur 30 sites différents dans le Grand Boston. L'agence est financée par *MassHealth*, l'équivalent de *Medicaid* à l'échelle étatique. Selon Greg T. qui supervise une équipe chargée de trouver un logement aux patients du centre, dans le South End, « on ne rencontre plus vraiment de personnes sans assurance médicale dans le Massachusetts³⁵⁰ ». *MassHealth* est financé à la fois par l'État et le pouvoir fédéral. Les critères d'éligibilité incluent le handicap, l'âge ou le revenu du foyer. Certains sans-abris rejoignent BHCHP de leur propre gré, d'autres sont adressés à l'agence par le biais de *MassHealth*.

Le lien entre soins prodigués et recherche de logement est mentionné à plusieurs reprises par notre interlocuteur, indiquant de fait une collaboration des services sociaux fructueuse. BHCHP s'appuie notamment sur CSPECH, *Community Support Program for People Experiencing Chronic Homelessness*³⁵¹ : pour pallier le coût exorbitant des séjours répétés aux urgences des sans-abris, les deux agences s'allient pour permettre réduction des frais de santé et prise en charge du logement à l'issue des soins. CSPECH est en effet géré par MHSA, partenaire de BHCHP pour le volet du logement, mais aussi par *Massachusetts Behavioral Health Partnership*, (MBHP) un réseau de cliniques spécialisées dans la santé mentale et présente dans tout l'État. Le dispositif est unique dans le pays et noue des liens entre plusieurs acteurs du champ social, clé de la réussite du système d'assistance. En octobre 2020, 860 locataires de logements subventionnés par MHSA bénéficiaient de CSPECH³⁵². Un membre de BHCHP s'assure ensuite pendant plusieurs mois, une fois la personne logée, que sa situation est stable. Le dispositif rassemble les deux pans essentiels de la politique sociale que sont la santé et le logement. En s'arc-boutant d'abord sur la santé comme priorité, il définit un nouvel éthos de

³⁴⁹ « Maison McInnis, Programme de convalescence et de soins médicaux ». (Notre traduction)

³⁵⁰ « Uninsured does not really exist in Massachusetts », Greg T., BHCHP. Entretien par Zoom le 22 février 2022.

³⁵¹ « Programme de soutien communautaire pour les personnes souffrant de sans-abrisme chronique ». (Notre traduction)

³⁵² CSPECH,

<https://mhsa.net/partnerships/cspech/>
Accessed on May 1, 2023.

l'assistance : prodiguer des soins aux plus démunis suscite consentement et approbation jusque dans les rangs des opposants à l'aide inconditionnelle.

BHCHP est du reste créé dans le sillage de la Conférence des maires, qui se tient à New York en mars 1985, et au cours de laquelle 19 maires de grandes villes démocrates plaident pour une augmentation des impôts fédéraux à hauteur de quarante milliards de dollars, afin de compenser les restrictions budgétaires prévues par l'administration Reagan. Lors de cette conférence, Raymond Flynn se joint aux autres édiles pour déplorer les retombées dramatiques de ces restrictions sur le développement urbain et la construction de logements sociaux. L'expression *devastate urban programs* est répétée par le journaliste d'*Associated Press* (AP) qui rapporte l'événement³⁵³. L'étroite collaboration entre Flynn et Dukakis favorise ces prises de positions de l'équipe municipale, symbole d'un partenariat incontournable dans la défense des politiques d'assistance, et dans le cadre d'une conversation État-ville quasi ininterrompue jusqu'au départ du gouverneur en 1991. Plus que dans d'autres champs de la politique locale, la cohésion des décisions entre les deux strates du pouvoir en matière de sans-abrisme construit un récit local harmonieux, soutenu par des acteurs issus de milieux divers autour d'un projet politique commun.

Avant d'être juridiquement et médicalement pris en charge, les sans-abris doivent tout simplement survivre. Ceux que BHCHP accueille bénéficient d'un circuit de soins et de prises en charge *a priori* garanti. En 1986, sous la gouvernance Flynn-Dukakis, lorsqu'un individu meurt de froid aux portes de PSI, la décision est prise d'entreprendre des maraudes de nuit pour mettre à l'abri les plus fragiles et/ou leur apporter de quoi survivre³⁵⁴. Si les premières rotations de nuit remontent à 1986, le besoin est tel au cours des années suivantes qu'il devient indispensable, selon PSI, d'assurer cette présence dans les rues chaque nuit de l'année pour éviter un nouveau décès en raison du thermomètre. L'effort engagé est inédit dans tout le pays, et les modalités des maraudes n'ont guère évolué au fil de la période.

³⁵³ AP. "19 Democratic Mayors urge freeze in spending and \$40b in new taxes", *The Boston Globe*, March 3, 1985, p. 27. <https://bostonglobe.newspapers.com/image/437489419/?terms=US%20conference%20of%20mayors&match=1> Accessed on April 28, 2023.

³⁵⁴ Annexe 2.2

3. 365 nuits de maraudes : *Pine Street Outreach Van*³⁵⁵

Les maraudes organisées par PSI sont également orchestrées par les services sociaux de la ville et le soutien ponctuel de la police municipale, *Boston Police Department*, BPD. Elles consistent à sillonner certaines artères de Boston parmi les plus centrales et à distribuer de la nourriture ou des boissons aux sans-abris croisés en chemin, mais également à échanger avec eux. Les maraudes ont donc une dimension humanitaire de prévention, et permettent d'estimer en direct les besoins perceptibles de ces populations. La mairie sollicite les travailleurs sociaux qui conduisent ces minibus, en leur demandant parfois de contacter une personne signalée comme potentiellement en danger. L'équipe de nuit évolue également en lien avec les recommandations de celle de jour, et assure une transition du suivi de certains sans-abris qui n'ont pu être contactés pendant la journée.

La particularité des échanges entre l'équipe du foyer et les sans-abris réside dans le *Clarity System* : lorsqu'un individu s'approche du minibus pour réclamer nourriture ou soutien, l'un des travailleurs sociaux s'enquiert de son identité et de sa date de naissance. Les informations sont ensuite entrées dans une base de données transmise à la ville, et qui permet aux sans-abris, en attestant de leur présence dans la rue cette nuit-là, de rejoindre une liste d'attente de demandes de logement social. Lors de notre participation à l'une de ces maraudes, le chauffeur du minibus nous a précisé que même si les sans-abris sont informés de l'utilité de ces questions, ils n'y répondent pas toujours, par réflexe de méfiance face à une intrusion dans leur intimité³⁵⁶. Ces personnes « en transit³⁵⁷ » sont parfois interrogées plusieurs nuits de suite, mais les travailleurs sociaux prennent néanmoins le risque de la répétition et de la lassitude, pour s'assurer d'atteindre le plus grand nombre. Les sans-abris sont donc encouragés à se forger une histoire administrative, en faisant de leur éligibilité à l'aide sociale une question territoriale. L'espace qu'ils occupent lorsqu'ils répondent à ces questions est le sésame pour l'accès à un logement. Si l'existence quotidienne des sans-abris se caractérise souvent par le mouvement incessant, la fixation d'un point géographique à un moment donné entérine l'accès possible à un lieu de résidence même temporaire et incertain. Cette spatialisation de l'existence évoquée par le géographe Michel Lussault et le sociologue Thibaut Besozzi insiste sur la prise en compte des données territoriales dans l'assistance à ces personnes sans abri. Ainsi, l'insertion du travailleur social dans l'univers du sans-abri est une incursion symbolique d'une institution

³⁵⁵ « Le minibus de l'assistance ». (Notre traduction)

³⁵⁶ Maraude de nuit, *PSI Outreach Team*, le 19 juillet 2022.

³⁵⁷ "Transient crowd", expression utilisée par Nate B. lors de la maraude, le 19 juillet 2022.

extérieure, administrative et officielle dans l'univers *a priori* clos où s'est progressivement installée la personne allongée dehors. Dans ce choc des espaces et des territoires, la démarche du travailleur social consiste à réconcilier, pour un temps incertain, la sphère privée du sans-abri et celle de l'aide publique. Il s'agit de faire ressurgir « l'étincelle du sentir », étudiée par le chercheur Marc Breviglieri lors d'une enquête effectuée aux côtés des travailleurs du Samu social de Paris :

Transis par le froid, enfoncés dans l'ivresse, engourdis par le sommeil, certains sans-abris ne donnent plus de résonance et manifestent une atténuation anormale de leurs propres sensations. L'impossibilité ou l'immense difficulté de rentrer en contact avec eux, de faire du contact une dimension instituante du soin et de l'aide d'urgence, donne à réfléchir sur l'insensibilité, du moins sur son proche horizon où s'altère l'intersubjectivité dans la relation. Et l'on questionnera au fond ce qui semble s'être perdu pour certains sans-abris : la genèse et « l'étincelle du sentir », à la fois le sol d'évidence et le socle matriciel de la sensation à partir desquels on peut donc recevoir des impressions et se laisser aller au sentir³⁵⁸.

Sans cette étincelle, le corps éteint se dérobe. « Quand cela vous touche, vous êtes engourdi. (...) Même si les gens ne savent pas que vous êtes exclu, vous le savez bien vous-même³⁵⁹ ». Dans un article sur une agglomération anglaise du nord-est de l'Angleterre, Didier Revest analyse les effets de la désindustrialisation sur les citoyens et les travailleurs depuis les années 1960. Ses propos fournissent un éclairage pertinent sur la place du corps des sans-emploi et des sans-abris³⁶⁰, réunis dans une paralysie physique, économique et sociale.

La difficulté principale des travailleurs sociaux consiste, lors des maraudes, à opérer une approche fine qui anticipe les réactions éventuelles et franchisse avec précaution un espace intime des sans-abris fermé de toutes parts³⁶¹. Lors de notre maraude de jour, Joyce B. nous a fait part de ce protocole personnel qu'elle applique méthodiquement :

³⁵⁸ BREVIGLIERI, Marc. « De la difficulté à entrer en contact », *Ambiances* [En ligne], 2013, <http://journals.openedition.org/ambiances/345>
Accessed on July 12, 2023.

³⁵⁹ « It hits you like you're numb. (...) Even though people don't know you're alienated, but you yourself know it ». Témoignage d'un sans-abri en ouverture du documentaire : HAYES, Josh. *The Invisible Class*, 2020, 3 :30

³⁶⁰ « Ainsi le sentiment de démoralisation qui découle du chômage ou de l'instabilité professionnelle récurrente a-t-il toutes les chances de réduire l'ouvrier, plus que les autres, au silence et à l'apathie du fait même qu'il prend conscience dans ces circonstances que c'est son corps (source, à l'origine, de sa position sociale, de ses responsabilités et, partant, de ses certitudes) qui est d'une certaine manière disqualifié, frappé d'incapacité, privé de son capital, de cette « différence qui fait la différence », REVEST, Didier. « L'agglomération de Tyneside face aux dérèglements socio-économiques des cinq dernières décennies », *Législation et Progrès Socio-économique dans le monde anglophone*, Revue CYCNOS, 2013, p. 27.

Citation empruntée à BOURDIEU, Pierre. *Contre-feux – Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*. Paris ; Raisons d'Agir, avril 1998 : (respectivement) 95-101, 102-104.

³⁶¹ « Le blocage et le rétrécissement de l'espace sensoriel révèlent aux intervenants une véritable zone d'insensibilité qui questionne leur capacité relationnelle à ouvrir l'espace du lien. Mais elle interroge aussi cette capacité de protection, de résistance au soin et à l'aide manifestée par le sans-abri. Cette capacité semble être

En général, cela dépend de ce qu'ils veulent bien vous donner et vous partez un peu de ça. (...) Le truc dans ce type de travail, c'est que vous devez plus ou moins jauger la situation sur place pendant que vous vous dirigez vers la personne, voir comment ils vous regardent, les expressions faciales, ces langages non verbaux. Et si vous engagez la conversation, sentez comment se passe l'interaction, si ce sont des réponses courtes ou un non bref (...) Il arrive qu'on les voie ailleurs et alors ils se souviennent de vous. Parfois non. Plus facile d'associer la personne à un lieu. Vous pouvez connaître leur nom mais ils ne se rappellent plus le vôtre³⁶².



Fig. 9 - Deux sans-abris dans les rues de Boston, quartier de la bibliothèque municipale.

Sur la photo de droite, le travailleur social engage la conversation avec une personne couchée. Photos prises par l'auteure le 19 juillet 2022.

A la résistance au soin et à l'aide, à la « sollicitation affective en trop³⁶³ », les travailleurs sociaux répondent par une interaction simple, qui réaffirme l'existence de leurs interlocuteurs et rend visible leur présence sécurisante, en vue d'un prochain passage potentiellement plus fructueux. L'incommunicabilité fréquente entre ces deux mondes du soin et de la souffrance est contournée par des techniques d'approche multiples³⁶⁴. Lors de la maraude de nuit, le passage du minibus, stationné sur le parking désert d'un centre commercial par exemple, a parfois suffi à attirer à lui certaines personnes dans le besoin. Lorsque Jake L. s'est approché

descendue au niveau d'un quasi-réflexe devant tout surgissement d'un espace sensible qui n'apparaîtrait plus pour lui que comme une sollicitation affective « en trop », comme un élément qui le déstabilise, le désoriente et donc renforce son errance », Breviglieri, *Op. Cit.*

³⁶² “Usually, it depends on how much they give you and you kinda go from there. (...) Something about this field is that you kinda have to do the assessment on site as you're walking to the person and how they look at you, facial expressions, those nonverbal languages. And if you do start talking, feel how the interaction is going, whether it's short-answered on a quick no (...) We might see them in another area, and then they remember you. Sometimes they don't. Easier to associate you with a place. You may know their name, but they don't remember yours”, Joyce B, maraude du 3 mai 2022. (Notre traduction)

³⁶³ Breviglieri, *Op. Cit.*

³⁶⁴ « Le sans-abri réagit plus ou moins faiblement à l'ambiance diffusée par l'équipe du Samu social : les phares qui éclairent alentour, le gyrophare qui diffuse une couleur bleutée et produit une variation rythmique des ondes lumineuses, les blousons bleus marqués « Samu social », le geste coordonné et ritualisé de l'équipe de soignants qui semblent l'envelopper plutôt que l'encercler, avec une précaution toute particulière pour ne pas sembler être intrusifs », *Ibid.*

des sans-abris allongés le long de la *Boston Public Library* ou dans le quartier de Newbury Street³⁶⁵, sa gestuelle particulière évoque celle décrite par M. Breviglieri, posture enveloppante, à distance et penchée vers la personne à qui il s'adresse à voix basse, dans l'espoir de créer une brèche propice à l'échange. C'est donc à une véritable chorégraphie que les travailleurs sociaux se livrent hors les murs, en accordant leurs gestes au langage corporel ou à l'immobilité figée de leurs *clients*.

La loi sur le droit à un toit, en vigueur dans le Massachusetts, la ville de New York et Washington D.C³⁶⁶, sous-tend la proposition faite aux sans-abris des travailleurs sociaux de rejoindre des foyers d'hébergement chaque fois que leur estimation de la situation le recommande. Il est toutefois illégal de conduire un sans-abri dans un hébergement collectif sous la contrainte, à de rares exceptions près.

Introduit par le gouverneur Dukakis en 1983 dans le sillage de son retour au pouvoir, ce droit à un toit ne concerne pas les individus isolés. La difficulté de sa mise en application s'est confirmée au fil des ans, et le texte n'offre que de très rares traces documentaires, à la fois dans les archives et en ligne³⁶⁷. Ce n'est donc pas à l'aune de cette avancée législative que la politique progressiste du gouverneur mérite d'être mesurée.

Toutefois, en succédant à Edward J. King, Dukakis inaugure une ère de prise en compte étatique des sans-abris, poussé sans doute par une crise inédite en la matière.

B. Gouverneurs et Maires : l'assistance aux sans-abris et l'équilibre des pouvoirs

1. Les gouverneurs du Massachusetts (1983-) : du droit à un toit aux moratoires sur les expulsions

Depuis l'ère Dukakis, à l'exception de Deval Patrick, qui dirige l'État du Massachusetts entre 2008 et 2015, l'ensemble des gouverneurs de la période qui nous occupe sont issus du

³⁶⁵ Maraude de nuit à Boston, le 19 juillet 2022.

³⁶⁶ Pour Washington D.C, le droit s'applique uniquement lorsque les températures descendent en-dessous de 32° Fahrenheit (0° Celsius).

³⁶⁷ "Subject to appropriation, the department shall administer a program of emergency housing assistance to needy families with children and pregnant woman with no other children. The department shall administer the program throughout the *Commonwealth* at locations that are geographically convenient to families who are homeless or at-risk of homelessness and shall administer the program in a fair, just and equitable manner. The *Commonwealth* shall accept funds from the appropriate federal authorities for said program". THE 193RD GENERAL COURT OF THE *COMMONWEALTH* OF MASSACHUSETTS, *Section 30*
<https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleII/Chapter23B/Section30>
Accessed on May 5, 2023.

clan républicain³⁶⁸. Nous avons précédemment évoqué le partage traditionnel des strates étatiques et locales entre les deux principaux partis politiques américains. L'une des raisons de ce partage est analysée en 2015 par Lily Geismer, selon laquelle divers scandales de pots-de-vin et d'activités illégales ont entaché la réputation du parti démocrate dans le Massachusetts après la Seconde Guerre mondiale, conduisant les élites locales à voter républicain lors des élections étatiques et démocrate dans les scrutins nationaux³⁶⁹. Nous choisissons de procéder ici à un passage en revue des mesures les plus emblématiques de la lutte contre le sans-abrisme mises en place par les gouverneurs, mais aussi des freins actionnés par certains d'entre eux. Si Dukakis et Patrick s'inscrivent dans l'approche universaliste développée par W. Ryan en 1972³⁷⁰, William Weld s'appuie sur une vision exceptionnaliste de l'assistance sociale, un filet de sécurité toujours susceptible d'être détaché.

a. Dukakis et le droit à un toit

Chantre du droit à un toit pour les familles, Dukakis donne dès le début de son mandat une inflexion sociale à sa politique. En faisant le choix de présenter son projet d'assistance sociale à destination des sans-abris et non plus généralement des pauvres, le gouverneur cherche aussi à entretenir la confiance et l'assentiment de l'opinion publique³⁷¹. Au fil de ses deux mandats³⁷², le droit à l'assistance sociale n'est pas considéré comme un droit sous contrôle. La frontière idéologique entre « bons » et « mauvais » bénéficiaires de l'assistance sociale s'estompe.

Nous avons évoqué l'action de Kitty Dukakis dans le champ social dans notre première partie, et largement fait référence aux mesures conjointement prises avec Raymond Flynn en matière de sans-abrisme. En 1986, Dukakis est élu « gouverneur le plus efficace de la nation » par ses pairs³⁷³. Dans une conférence donnée à l'École de santé publique de Harvard, *Harvard School*

³⁶⁸ Maura Healey, élue gouverneure en janvier 2023, est membre du parti démocrate.

³⁶⁹ “Throughout the decades after World War II, the state Democratic Party continued to boast a long rap sheet of patronage, bribery, and other illegal activities, which alienated and angered a large contingent of suburban professionals and inspired them to adhere to a split-ticket voting pattern. “I am not entirely sure whether I am a Republican or Democrat,” Henry B. Cabor, a resident of suburban Dover and member of one of the state’s most prominent families, explained in a letter to a friend in the mid-1950s. “I am a Republican in Massachusetts state politics, but I usually vote Democratic in national elections”. GEISMER, Lily. *Don't Blame Us: Suburban Liberals and the Transformation of the Democratic Party*, Princeton University Press, 2015, p. 14.

³⁷⁰ Cf. Introduction

³⁷¹ “Homeless plays better politically than poor as a way to win approval of state social programs”, Erickson, *Op. Cit.*, p. 12.

³⁷² Les gouverneurs sont élus pour un mandat de 4 ans. Dans le Massachusetts, le gouverneur peut se représenter autant de fois qu'il le souhaite.

³⁷³ “The Nation’s Most Effective Governor”. (Notre traduction)

of *Public Health*, l'ex-gouverneur s'adresse aux étudiants présents et insiste sur une leçon essentielle à retenir, qu'il répète avec force : « Il ne faut jamais séparer les politiques publiques de la politique³⁷⁴ ». La délicate traduction en français pointe toute la portée symbolique de son propos. Pour mener une action publique audacieuse, notamment dans le champ de l'assistance sociale, un élu doit savoir manier l'art de la politique au sens le moins noble du terme, celui des compromis et autres arrangements diplomatiques.

Il serait erroné de voir dans cette prise de position une vision cynique de l'action publique. Le réalisme longuement mûri de l'ancien gouverneur nous renseigne *a posteriori* sur les principes qui ont sous-tendu son action au cours des années 1980. Les réussites sociales ne sont jamais le fruit d'un humanisme généralisé ou béat, mais le résultat de patientes négociations avec les institutions et les partenaires privés. Détenant le record de longévité en tant que gouverneur du Massachusetts en raison de sa triple élection³⁷⁵, Dukakis contribue au récit d'un État interventionniste et acteur de progrès social.

Nous choisissons d'évoquer deux mesures symboliques prises sous sa gouvernance : le 22 novembre 1989, Dukakis rédige une lettre à l'intention de Raymond Flynn pour lui faire part de son souhait de voir une école désaffectée, *Boston Latin Academy*, devenir un lieu d'hébergement pour les sans-abris ou les personnes à très faibles revenus³⁷⁶. Le courrier détaille les obstacles légaux et politiques qui voient le jour dès l'annonce de la vacance du bâtiment. Les droits de propriété sont incertains car ils se répartissent entre État fédéral et Massachusetts. Dukakis indique que l'État n'est pas en mesure de devenir le propriétaire exclusif du lieu, en raison des contraintes budgétaires de la période. Les discussions sont néanmoins fructueuses selon lui, et peuvent s'appuyer sur la loi Steward B. Mc Kinney de 1987 pour modifier le statut du bâtiment³⁷⁷. Après vérification, l'immeuble concerné, situé au 174 Ipswich Street est aujourd'hui une école d'art. Les efforts déployés à l'époque par les différentes strates du

³⁷⁴ “You cannot divorce public policy from politics”, DUKAKIS, Michael. *Decision-Making: Voices from the Field*, Harvard School of Public Health, YouTube, 28 November 2011, 5:00 (Nous surlignons) <https://www.youtube.com/watch?v=foQJgNBxhU>
Accessed on April 30, 2023.

³⁷⁵ 1975-1979, 1983-1987, 1987-1991.

³⁷⁶ DUKAKIS, Michael. *Letter to R. Flynn*, Boston City Archives, Education – Inspectional Services Development 1990 Box 42 of 55, Emergency Shelter 1990 Folder 4

³⁷⁷ “Title V: Identification and Use of Surplus Federal Property - Directs the Secretary to: (1) collect information about Federal public buildings and other property which other Federal agencies have identified as underutilized, and identify those that would be suitable for use by the homeless”, H.R.558 – STEWARD B. MCKINNEY HOMELESS ASSISTANCE ACT, <https://www.congress.gov/bill/100th-congress/house-bill/558>
Accessed on June 8, 2023.

pouvoir traduisent néanmoins une volonté partagée de réquisitionner le foncier public pour héberger ceux qui en ont le plus besoin, en dépit des obstacles rencontrés.

Dans la même optique, Dukakis fait voter un texte de loi qui permet en 1990 aux quartiers modestes de Roxbury et Somerville³⁷⁸ d'accéder à des services bancaires complets, notamment les prêts immobiliers. Selon la journaliste de la télévision locale, qui commente un reportage à ce sujet³⁷⁹, le principe du *Redlining*³⁸⁰ est encore trop souvent appliqué dans ces quartiers, où les distributeurs de billets et les agences bancaires restent introuvables. Ainsi, les habitants aux revenus modestes sont *de facto* exclus du marché immobilier puisqu'il leur est impossible de contracter un prêt. Le texte prévoit également de subventionner des emprunts destinés au logement social à hauteur de 100 millions de dollars. La mesure demeure difficile à évaluer dans ses retombées effectives, mais les acteurs de l'époque partagent un enthousiasme sans équivoque à l'écran. Les banquiers qui interviennent dans le reportage, et qui avaient émis de sérieuses réserves lors de la décision de Dukakis d'éradiquer les pratiques de *Redlining* à la fin des années 1970, semblent ici soutenir le projet, preuve s'il en est de l'art de la politique évoqué par le gouverneur dans sa conférence 20 ans plus tard.

Le reportage a le mérite de souligner un volet supplémentaire de disparité spatiale dans l'accès au logement. Sans la présence des banques, les résidents des quartiers modestes subissent un double éloignement symbolique, qui les confine dans un territoire à la marge, hors du droit à la ville de Lefebvre. À leurs faibles revenus s'ajoutent un accès géographiquement fort restreint au capital empruntable. En votant ce texte, l'administration étatique promet un aspect inhabituel et plus positif de la gentrification, en faisant venir des capitaux dans des quartiers qui en ont trop longtemps été dépourvus. L'arrivée d'établissements bancaires porte en effet en germe la venue probable de populations plus avantagées financièrement, et d'une mixité sociale renouvelée. Cette évolution socio-démographique latente s'inscrit alors dans le contexte d'un changement politique majeur à la tête de l'État, et l'arrivée d'un gouverneur qui veut faire de l'aide sociale un simple « trampoline³⁸¹ ».

³⁷⁸ Somerville s'est fortement gentrifiée depuis le début des années 2000.

³⁷⁹ GEORGE, Christy. *Banks and Low-Income Neighborhoods*, Ten O'clock News, Boston TV News Digital Library, 15 January 1990, http://bostonlocaltv.org/catalog/V_LOICHXGFPRRAFV6 Accessed on April 30, 2023.

³⁸⁰ La pratique discriminatoire du *Redlining* consistait, jusque dans les années 1970-80 à refuser d'accorder un prêt ou de vendre une assurance à un habitant d'un quartier jugé économiquement trop pauvre pour que le prêt soit sans risque. Elle n'a pas totalement disparu.

³⁸¹ Cf. Introduction.

b. Weld et le rejet du « hamac »

Dukakis fait le choix de ne pas se représenter en 1991. Sa longévité record et son échec à l'élection présidentielle de 1988 le conduisent à aspirer à de nouvelles fonctions. Le Massachusetts n'a plus connu de gouverneur républicain depuis 1970. Lors de l'élection, les propos jugés insultants envers les femmes actives, les toxicomanes et les homosexuels du Dr. Silber, candidat démocrate à l'élection et président de *Boston University*, avantagent le camp républicain. Son opposant, William Weld, s'avère suffisamment inclassable sur l'échiquier politique pour que se rallient à lui des électeurs traditionnellement progressistes³⁸². Son arrivée sonne toutefois le glas d'une entente cordiale entre les pouvoirs étatiques et les défenseurs des sans-abris.

Les archives font état des tensions qui émergent rapidement entre les gestionnaires de foyers et le gouverneur républicain. L'affiche ci-dessous est une caricature publiée dans le journal d'un foyer d'hébergement de Cambridge, *First Shelter*³⁸³.

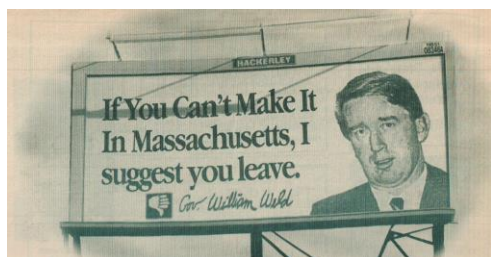


Fig. 10 - Affiche satirique représentant le Gouverneur Weld.

« Si vous ne réussissez pas votre vie dans le Massachusetts, je vous suggère de partir ». Affiche satirique représentant le Gouverneur Weld. *Northeastern Archives, The Oral History Center Records 1978 1998 M73 Box 13 out of 21 (Entre 1992 et 1994, date non précisée)*

La reproduction de l'affiche est accompagnée d'une longue diatribe, qui passe en revue les effets délétères des restrictions budgétaires appliquées par le nouveau gouverneur sur les deux programmes d'assistance les plus symboliques, *General Relief* (GR) et *Emergency Assistance* (EA), précédemment évoqués³⁸⁴. Dans son discours sur l'état du Massachusetts en janvier 1992,

³⁸² BUTTERFIELD, Fox. "THE 1990 CAMPAIGN; Weld Hopes Personality (His Opponent's) Will Help Him in Massachusetts", *The New York Times*, 4 November 1990, <https://www.nytimes.com/1990/11/04/us/1990-campaign-weld-hopes-personality-his-opponent-s-will-help-him-massachusetts.html>

Accessed on May 1, 2023.

³⁸³ "If you can't make it in Massachusetts, I suggest you leave", Gov. William Weld. *NORTHEASTERN ARCHIVES, The Oral History Center Records 1978 1998 M73 Box 13 out of 21 (Entre 1992 et 1994, date non précisée)*

³⁸⁴ Cf. I C 3 a.

Weld ne prononce pas les mots d'assistance sociale (*Welfare*) ou de sans-abrisme. Il insiste en revanche sur sa volonté et celle du lieutenant-gouverneur Paul Cellucci³⁸⁵, de réduire les impôts pour que l'État ne soit plus affublé du surnom de *Taxachusetts*³⁸⁶. Il tient également à s'assurer que tout dollar investi dans le soutien aux plus modestes sera correctement dépensé :

À l'avenir, nous devons nous garder d'un retour inconsidéré aux habitudes dispendieuses des années passées (...) Nous ne sommes pas opposés aux dépenses gouvernementales. Nous ne souhaitons pas le démantèlement du gouvernement. Cette année, plus que jamais, nous allons favoriser les résultats plutôt que les règles en place. Nous allons exiger un retour équitable sur chaque dollar investi par le gouvernement de l'État³⁸⁷.

La stratégie discursive de reniement d'accusations supposées concernant le démantèlement gouvernemental cherche à rallier les électeurs progressistes, dans un État traditionnellement acquis à la cause sociale, mais dont les habitants demeurent soucieux de ne pas voir augmenter trop fortement leur niveau d'imposition. Un autre passage du discours énumère les « millions de dollars » prévus dans le budget pour financer l'aide alimentaire, les programmes de soutien aux malades atteints du SIDA, aux toxicomanes, aux grossesses non désirées et aux structures d'accueil pour les jeunes enfants. Les questions de logement ne figurent nulle part dans la liste³⁸⁸.

Dans sa quête d'économies budgétaires sur tous les pôles de dépenses, Weld entreprend en novembre 1994 de restreindre l'accès aux foyers d'hébergement pour certains sans-abris. Un article du *Globe*³⁸⁹ détaille le plan d'action : les foyers seraient réservés à ceux qui fuient la violence, ont été officiellement expulsés ou victimes de catastrophes naturelles. Les familles hébergées par des amis ou des parents seront exclus de la liste. Cette annonce pousse certains sans-abris à dormir dans leur voiture, les stations de métro ou les urgences de l'hôpital, dans

³⁸⁵ Cellucci lui succède lors de sa démission en 1999, et reste gouverneur jusqu'en 2001.

³⁸⁶ Le terme aurait été inventé dans les années 1970 par des groupes de citoyens agacés par une imposition qu'ils jugeaient trop élevée.

³⁸⁷ "In the future I believe we must guard against a casual return to the madcap spending habits of years past. (...) We are not against government spending. We do not wish to dismantle government. This year, more than ever before, we are going to emphasize results over rules. We are going to demand a fair return for every dollar invested by State government". STATE LIBRARY OF MASSACHUSETTS, 1992 Senate Bill 0001. *The State of The State: Governor William F. Weld's Report to The People of Massachusetts Delivered Before a Joint Session Of The Massachusetts Legislature In The Chamber Of The House Of Representatives, State House, Boston*

<http://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/388429>

Accessed on May 1, 2023.

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ WONG, Doris Sue. "Weld proposal would limit homeless eligible for shelter", *The Boston Globe*, 25 November 1994, p. 34,

<https://bostonglobe.newspapers.com/image/440629203/?terms=shelters&match=1>

Accessed on May 1, 2023.

l'espoir d'être accueillis dans un foyer ensuite. La Coalition du Massachusetts pour les sans-abris, *Massachusetts Coalition for the Homeless*, (MCH), fait part de ses craintes à la journaliste dans un contexte d'accroissement du nombre de personnes à la rue dans le Massachusetts. L'une des conséquences de ce projet sur le long terme est encore d'actualité : les personnes qui sont hébergées gracieusement par autrui ne peuvent prétendre à certaines aides de l'État. Les travailleurs sociaux les dissuadent ainsi d'accepter ce type d'hébergement provisoire, qui risque de les rendre inéligibles au logement social notamment. Si les archives du Massachusetts fournissent malgré tout un texte de loi de 1994 visant à réduire le sans-abrisme³⁹⁰, le document n'est en réalité qu'un court paragraphe qui vient amender un autre texte de loi sur un point de détail législatif.

Ainsi, alors que l'État est devenu irremplaçable dans le financement et la définition des politiques sociales depuis les années 1970-80, son désengagement apparent laisse les municipalités seules face à leurs responsabilités d'assistance, et fait de l'histoire du sans-abrisme dans le Grand Boston un récit peu linéaire. Dans une interview accordée à George Katito, la spécialiste des politiques urbaines Brenda Parker évoque la fragilisation des populations défavorisées de Milwaukee depuis les années 1990³⁹¹. Les caractéristiques sociologiques et historiques contrastées de cette ville du Wisconsin, dont le nombre d'habitants avoisine celui de Boston (577 000/654 000), évoquent des similitudes frappantes avec la capitale du Massachusetts. Les deux villes ont connu la transition d'une économie manufacturière à celle de services, présentent une population ethnoraciale diversifiée et un passé marqué par un activisme qui s'attache à défendre le droit au logement ou au travail³⁹². Contrairement à Chicago ou à New York, leurs politiques urbaines ont fait l'objet d'un nombre restreint de travaux de recherche. Les propos de B. Parker sur la gestion de l'espace urbain à Milwaukee semblent, malgré une temporalité parfois décalée, dépeindre celui de Boston dans un troublant jeu de miroirs :

Milwaukee est aussi une ville « extraordinaire » qui a fait l'expérience de politiques urbaines relativement radicales. (...) Pourtant, moins de cent ans plus tard, Milwaukee a privatisé les (mêmes) systèmes de gestion des eaux usées, les hôpitaux, les musées, le réseau

³⁹⁰ STATE LIBRARY OF MASSACHUSETTS. 1994 House Bill 3401. *An Act to Reduce Homelessness*, <https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/771992>
Accessed on May 1, 2023.

³⁹¹ KATITO, George. "Masculinities and Markets: An Interview with Brenda Parker", *Transatlantica* [Online], 2 | 2020, p. 1, <http://journals.openedition.org/transatlantica/16439>
Accessed on May 8, 2023.

³⁹² B. Parker souligne aussi l'activisme pour les droits des femmes, mais nous pensons que la tradition patriarcale et conservatrice sur le plan religieux a laissé une moindre place à ces revendications à Boston.

d'établissements scolaires, et bien plus encore. Elle a mis en place des politiques néolibérales agressives, en réduisant les pouvoirs du gouvernement local, en baissant les impôts et en mettant en place la réforme de l'assistance sociale. Par « extraordinaire », je veux aussi dire que Milwaukee figure parmi les trois villes les plus racialement ségréguées aux États-Unis (...) Elle contient un mélange unique de politiques régressives et progressistes³⁹³.

Comme Milwaukee, Boston est confrontée à une série de mesures étatiques qui restreignent l'espace accordé à l'aide sociale, espace physique pour les sans-abris, et espace politique pour leurs défenseurs. Si l'histoire et la géographie des deux villes diffèrent, les problématiques de l'espace urbain à Milwaukee ne sont toutefois pas aussi uniques que le suggère B. Parker³⁹⁴. Le Wisconsin s'est du reste distingué dans l'historiographie des politiques sociales comme le premier État de l'Union à instaurer une indemnisation des chômeurs en 1936, partageant ainsi avec le Massachusetts une dynamique progressiste de la politique à l'intention des plus démunis.

Nous reviendrons dans notre dernière partie sur les effets délétères de la loi fédérale de refonte de l'assistance sociale votée par l'administration Clinton en 1996 et évoquée par B. Parker dans son ouvrage. La loi de réconciliation sur la responsabilité personnelle et les opportunités de travail, *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) procure en effet une armature législative sur laquelle de nombreuses politiques néolibérales vont s'appuyer, à Milwaukee, Boston et ailleurs.

Dans le Massachusetts, les soubresauts politiques à l'échelle de l'État conduisent à l'élection de gouverneurs républicains peu engagés sur le terrain social, pour des raisons politiques mais aussi de mandats raccourcis : Paul Cellucci prend la suite de Weld de 1999 à 2001, puis Jane Swift lui succède pour deux ans également. Le républicain Mitt Romney effectue un unique mandat entre 2003 et 2007, date à laquelle il brigue l'investiture de son parti pour l'élection présidentielle. Peu après son arrivée à la tête de l'État, il préside à la création du Conseil inter-agences sur le logement social et le sans-abrisme dans le Massachusetts, *Massachusetts Interagency Council on Housing and Homelessness* (MICHH). L'agence est une branche à l'échelle étatique de l'institution fédérale, et fonctionne sous la tutelle du lieutenant-gouverneur

³⁹³ "Milwaukee is also an "extraordinary" city that has experimented with relatively radical urban politics. (...) Yet, less than 100 years later, Milwaukee privatized those same sewers, as well as hospitals, museums, school systems, and much more. It aggressively pursued neoliberal policies, reducing city government, lowering taxes, and implementing *Welfare* reform. By "extraordinary," I also mean that Milwaukee is among the top three most racially segregated cities in the United States (...). It has a unique blend of progressive and regressive politics", *Ibid.*

³⁹⁴ "In these ways, Milwaukee offers us a city that is both unique and relatable—a place where it is possible to explore the core and the outer edges of raced, gendered neoliberal urban politics and to reflect deeply about urban governance, inequality, crisis, and resistance", *Ibid.*

de l'État. Le détail a son importance, dans la mesure où il contribue à replacer sur le devant de la scène politique une agence officielle et publique d'assistance aux mal-logés et aux sans-abris. Le Conseil a un rôle essentiellement consultatif et doit « améliorer l'efficacité et la coordination des services à destination des personnes et des familles sans abri³⁹⁵ ». Rappelons que la famille est définie ici par un parent isolé avec enfants de moins de 21 ans ou un couple dans lequel la femme est enceinte.

Il faut attendre l'arrivée de Deval Patrick, gouverneur démocrate, avocat spécialisé dans les droits civiques, pour qu'un véritable tournant s'opère, en 2008, dans l'histoire locale du sans-abrisme à l'échelle étatique. Un arsenal de mesures se met en place au cours de ses deux mandats, et la prise en charge du fléau redevient un enjeu de premier plan. La vision du gouverneur s'appuie sur la nécessité d'aider les plus nécessiteux pour que le Massachusetts tout entier se porte mieux. La dynamique recherchée est donc celle d'une adhésion unilatérale, dans une optique de réussite socio-économique renouvelée.

c. Le retour du gouverneur dans le champ du sans-abrisme : Deval Patrick (2008-2015)

Les deux mandats du gouverneur sont émaillés de mesures qui font date dans l'historiographie locale du sans-abrisme. Le 30 novembre 2009, la CEDAC, *Community Economic Development Assistance Corporation*, une agence de développement économique local, annonce que le Massachusetts va investir 150 millions de dollars dans le logement abordable³⁹⁶. La somme correspond en réalité à un prêt contracté auprès de donateurs privés, et vient soutenir les mesures de préservation du logement social sur le long terme. L'objectif est triple : « Nous pouvons faire une différence dans la vie de nos voisins, renforcer nos quartiers et maintenir le Massachusetts sur le chemin de la convalescence³⁹⁷ ». Le montant du prêt rappelle l'urgence à agir, et la déclaration du gouverneur vise à régénérer l'intervention de l'État en insistant sur les retombées économiques et sociales pour chacun.

³⁹⁵ “Improve the efficiency and coordination of services to homeless individuals and families”, MASS.GOV, *Executive Order No. 454: Establishing the Massachusetts Interagency Council on Homelessness and Housing*, <https://www.mass.gov/executive-orders/no-454-establishing-the-massachusetts-interagency-council-on-homelessness-and-housing>
Accessed on May 1, 2023.

³⁹⁶ « Logement abordable » signifie que le foyer consacre 30% de ses revenus au loyer ou au remboursement du crédit. Un pourcentage supérieur conduit généralement à un endettement excessif et à une précarité de logement.

³⁹⁷ “We can make a difference in the lives of our neighbors, bolster our communities and maintain Massachusetts on a path toward recovery”. DEVAL, Patrick. CEDAC, <https://cedac.org/tag/deval-patrick/>
Accessed on May 1, 2023. (Notre traduction)

Les mesures ne sont pas uniquement financières : en 2012, un plan de 10 000 constructions par an de logements abordables, jugé ambitieux à l'époque, est proposé par l'administration Patrick³⁹⁸. L'objectif visé est d'accroître la densité de logements disponibles pour les familles modestes, et de reconsidérer les plans locaux d'urbanisme pour créer des *Compact Neighborhoods*, quartiers denses d'habitations et de services. Les municipalités qui acceptent de revoir les pratiques de zonage sur le territoire communal pourront bénéficier du soutien financier de l'État. Le programme permet d'aborder le délicat sujet de l'utilisation et de l'accessibilité de l'espace urbain constructible, dans un État qui en manque cruellement. Les résistances aux mesures de zonage des villes de la banlieue ouest de Boston³⁹⁹ notamment, sont adressées de fait par l'administration Patrick, bien que de nombreux freins soient actionnés ces dernières années comme nous le verrons.

Si l'efficacité exacte des mesures prises est difficilement mesurable aujourd'hui, on peut supposer sans risque d'erreur que l'objectif avancé par le gouverneur Patrick de construire un total de 80 000 logements de ce type à l'horizon 2020 n'a pas été atteint.

À défaut de disposer du nombre exact de logements sociaux effectivement construits, un indicateur à l'échelle fédérale jette la lumière sur l'ambition sans doute excessive du gouverneur. La Coalition nationale pour le logement à destination des faibles revenus, *National Low Income Housing Coalition* (NLIHC) publie un rapport alarmant en mars 2020 : « Aucun État ne dispose d'un nombre adéquat de logements abordables et disponibles pour les locataires à très faibles revenus⁴⁰⁰ ». Le tableau en annexe⁴⁰¹ répertorie en détail les types de logements abordables disponibles selon les ressources : la catégorie de population à faibles revenus (*low-income*) est présentée comme la plus lésée dans ses possibilités d'accès à un toit.

Comme l'indique le rapport, tous les États ne sont pas concernés avec autant d'acuité par le manque de logements abordables. On peut supposer que si dans le Nevada ou le Wyoming, la

³⁹⁸ KIKKAWA, Masumi. "Massachusetts Governor Deval Patrick introduces new workforce housing initiatives, adopts GICD recommendations", *Smart Growth America*, 19 November 2012 <https://smartgrowthamerica.org/massachusetts-governor-deval-patrick-introduces-new-workforce-housing-initiatives-adopts-gicd-recommendations/> Accessed on May 2, 2023.

³⁹⁹ Un article de la revue *Slate* prend l'exemple de Newton, riche banlieue ouest de Boston, où l'on ne trouve quasiment aucun habitat collectif : GRABAR, Henry. "Can You Force the Suburbs to Build Apartments? Massachusetts Is Trying", *Slate*, 21 January 2022, <https://slate.com/business/2022/01/massachusetts-zoning-apartments-housing-transit.html> Accessed on May 8, 2023.

⁴⁰⁰ "No state has an adequate supply of affordable and available homes for extremely low-income renters". NATIONAL LOW INCOME HOUSING COALITION. *The GAP: A Shortage of Affordable Homes*, March 2020, p. 2. https://reports.nlihc.org/sites/default/files/gap/Gap-Report_2020.pdf Accessed on May 2, 2023.

⁴⁰¹ Annexe 2.3

demande est moins aiguë, les États les plus impactés comme la Californie et le Massachusetts risquent fort de ne pas atteindre les objectifs annoncés.

Sur le plan du sans-abrisme en particulier, les réformes institutionnelles à l'échelle étatique sont portées au crédit du gouverneur, dans sa volonté d'assurer une gestion plus souple et plus harmonieuse de l'accès au logement pour les plus démunis. Ainsi, dans son rapport de 2014, la MICHH⁴⁰² rappelle un article de loi de 2009, qui permet de transférer la gestion des foyers d'hébergement publics du Massachusetts du Département d'assistance transitoire, *Department of Transitional Assistance*, DTA, à celui du Développement des quartiers et du logement abordable, *Department of Housing and Community Development*, DHCD. La mesure permet à ceux qui risquent l'expulsion d'obtenir un accès simplifié aux ressources et aux renseignements concernant des logements possibles. Elle dévoile également un parti pris étatique, selon lequel sans-abrisme et retour au logement ne doivent plus être idéologiquement et politiquement dissociés. La dimension volontariste de la mesure permet alors de garantir une adhésion citoyenne plus forte.

À la fin de ses deux mandats, un hommage est rendu au gouverneur Patrick par le Centre commun des études sur le logement de l'Université Harvard, *Joint Center for Housing Studies of Harvard University*⁴⁰³ : selon Rachel G. Bratt, professeur de politiques urbaines et environnementales à *Tufts University*, le gouverneur et son administration ont honoré les engagements prévus par un texte de loi, *Chapter 40B*, selon lequel les restrictions de zonage peuvent être levées lorsque 20 à 25 % du territoire d'une commune sont destinés à du logement social. Voté en 1969, le texte prend une dimension démocratique et citoyenne nouvelle, dans un contexte de gentrification exacerbée⁴⁰⁴. L'hommage s'adresse du reste également aux prédécesseurs du gouverneur sur le départ, mais la réélection de Patrick en 2012 a rendu l'impact de son action plus perceptible en raison de sa longévité.

Nous avons brossé le portrait d'un gouverneur qui fait le choix de présenter les défis du mal-logement et du sans-abrisme comme une opportunité de régénération de l'État et de ses ressources humaines et économiques. L'habileté politique consiste à ne pas dissocier gestion de la crise du logement et croissance régionale dans le discours officiel, pour engager un

⁴⁰² Massachusetts Interagency Council on Housing and Homelessness. Cf. p. 15

⁴⁰³ BRATT, Rachel G. "A Record of Steady Progress: Gov. Patrick and Predecessors Should Be Proud of *Chapter 40B* Contributions", *Joint Center for Housing Studies of Harvard University*, 14 May 2015, <https://www.jchs.harvard.edu/blog/a-record-of-steady-progress-gov-patrick-and-predecessors-should-be-proud-of-chapter-40b-contributions>

Accessed on May 2, 2023.

⁴⁰⁴ Nous aborderons en détail la politique de zonage dans notre dernière partie.

nouveau récit étatique, celui d'un Massachusetts rendu plus compétitif par les obstacles qu'il doit franchir.

C'est un homme d'affaires et républicain modéré, Charlie Baker, qui succède à Patrick en 2014-2015, après avoir échoué à le battre en 2010. L'action du nouveau gouverneur dans le champ du sans-abrisme et du mal-logement se concentre sur la période de la pandémie, notamment dans le cadre des moratoires sur les expulsions de logement maintes fois rallongés.

d. Baker et la gestion du sans-abrisme en temps de pandémie

Dans le contexte national houleux d'une administration Trump qui envoie des messages sanitaires pour le moins contradictoires, les gouverneurs acquièrent *de facto* des responsabilités politiques et humanitaires inédites. Malgré son affiliation au parti républicain, Charlie Baker dirige l'État dans lequel la protection des sans-abris et des résidents risquant l'expulsion de leur domicile pour faute de paiement de loyer a été jugée par les médias, les acteurs sociaux et les citoyens eux-mêmes, comme la plus solide durant les deux ans et demi de pandémie.

Le premier moratoire sur les expulsions est rédigé en mars 2020, dès le début de la crise sanitaire, par les avocats de GBLS. Le texte ne tolérait aucune dérogation possible : un locataire ne pouvait être expulsé de son logement, à moins qu'il ne représente un danger pour autrui. C'est à cette période que la crise sanitaire entraîne des licenciements massifs et que certains accumulent rapidement des loyers en retard, motif d'expulsion par le propriétaire du bien.

Lorsque le premier moratoire vient à son terme en octobre 2020 dans le Massachusetts⁴⁰⁵, un flot de locataires sans solution se tourne vers GBLS. Les propriétaires sont alors en mesure de les poursuivre en justice pour loyers impayés. À la demande du gouverneur, 33 avocats et juristes sont recrutés par GBLS pour entamer des négociations avec les plus grands détenteurs de logements, dans le Grand Boston et au-delà, afin de réduire autant que possible le nombre de procédures engagées. Lorsque le Programme d'urgence et d'assistance aux loyers, *Emergency Rental Assistance Program* (ERA) voit le jour en 2021, il permet de débloquer 46 milliards de dollars à l'échelle fédérale pour soutenir à la fois les locataires en difficulté et les propriétaires qui ne sont plus en mesure de rembourser leur crédit. GBLS intervient alors pour préserver les contrats de location de ceux qui s'adressent à ses services, grâce aux fonds fédéraux disponibles. L'aide est versée par le Département du Trésor aux États ou aux

⁴⁰⁵ MASS.GOV. *Expiration of Moratorium on Evictions and Foreclosures*, <https://www.mass.gov/info-details/expiration-of-moratorium-on-evictions-and-foreclosures> Accessed on May 2, 2023.

municipalités, en fonction de la population totale. À l'échelle du Massachusetts, 893 millions de dollars sont distribués. À l'expiration du moratoire au niveau étatique, le Centre de contrôle des infections, *Center for Disease Control* (CDC), prend le relais. Le CDC est un organisme fédéral de gestion des politiques sanitaires, né en Géorgie en 1946 pour combattre à l'époque, la malaria, et dont de nombreux Américains découvrent l'existence lors de la crise du Covid. Lorsqu'un arrêt de la Cour Suprême des États-Unis décrète en juin 2021 que le prolongement des moratoires est désormais illégal⁴⁰⁶, les élites politiques et judiciaires étatiques et locales sont contraintes de pallier, à leur échelle, les vagues d'expulsions attendues dans le sillage d'une décision jugée inique.

Grâce à l'appui du gouverneur et à l'action de GBLs, le moratoire est prolongé dans le Massachusetts jusqu'en février 2022. La période coïncide, dans un télescopage inopportun, avec l'arrêt du versement des fonds fédéraux issus de l'ERA. Les acteurs sociaux, les avocats de GBLs mais aussi les directeurs de foyers redoutent ainsi un afflux de personnes sans logement dans les structures d'urgence. Certaines manœuvres judiciaires permettent toutefois de retarder les audiences au tribunal du logement, ou de recourir aux *Eviction Diversion Programs*. Ainsi, un site Internet d'aide juridique indique sur sa page d'accueil que les habitants du Massachusetts ont accès dès janvier 2022 à un soutien légal selon leur éligibilité⁴⁰⁷. Ces stratégies locales replacent la question du mal-logement au cœur du débat public à la fin de la pandémie, pour en rappeler l'acuité malgré l'amélioration de la situation sur le plan sanitaire.

La pandémie est ainsi un terreau fertile, dans l'État du Massachusetts, de réhabilitation de l'action publique, et redore le blason d'une centralisation incontournable dans un contexte inédit de crise sanitaire prolongée. Au désengagement fédéral initial, le Massachusetts et ses élites politiques offrent un contrepoint rassurant, une forme de « bon gouvernement » selon Pierre Rosanvallon⁴⁰⁸, une centralisation étatique bienvenue dans un État fédéral qui refuse d'imposer des règles sanitaires strictes, jugées liberticides. Les élites politiques au niveau

⁴⁰⁶ LIPTAK, Adam, THRUSH, Glenn. "Supreme Court Ends Biden's Eviction Moratorium", *The New York Times*, 26 August 2021, <https://www.nytimes.com/2021/08/26/us/eviction-moratorium-ends.html#:~:text=WASHINGTON%20%E2%80%94%20The%20Supreme%20Court%20on,from%20adversaries%20and%20allies%20alike>. Accessed on May 2, 2023.

⁴⁰⁷ <https://evictionlegalhelp.org/>
Accessed on May 2, 2023.

⁴⁰⁸ Selon Rosanvallon, la crise de la représentation est à la source du « mal-gouvernement » et les démocraties doivent y remédier pour rénover le rapport gouvernants-gouvernés. ROSANVALLON, Pierre. *Le bon gouvernement*, Collection Essais Points, Editions du Seuil, 2015.

étatique affichent un volontarisme inhabituel, face à une administration fédérale peu prompte, aux prémices de la pandémie, à donner l’impulsion interventionniste nécessaire.

Si les États sont des « laboratoires pour la démocratie » selon la formule du juge à la Cour Suprême Louis Brandeis (1916-1939)⁴⁰⁹, l’action du gouverneur Baker en est une illustration, par la mobilisation d’acteurs légaux et sociaux que les autorités étatiques fédèrent autour d’un objectif affirmé de lutte contre les expulsions. Le gouverneur propose une lecture modernisée du 10^e Amendement de la Constitution⁴¹⁰ concernant la séparation des pouvoirs, dans un contexte de personnalisation du pouvoir exécutif fédéral qui cherche à occuper tout l’espace médiatique.

Tout au long de la pandémie, Baker travaille en étroite collaboration avec le maire démocrate de Boston, Marty Walsh : les deux mandats du gouverneur et de la ville se déroulent sur la même période, entre 2014 et 2021-22. Selon Mary B. de MHSA, Walsh s’inscrit dans une tradition d’édiles locaux sensibles, pour la plupart, à la question du logement et du sans-abrisme⁴¹¹, incarnée au début des années 1980 par Kevin White.

2. Des maires acquis à la cause du logement social ?
 - a. Kevin H. White : premières mesures contre le sans-abrisme

Dans un courrier du 10 juin 1983 adressé à Micho Spring, membre de l’*Emergency Shelter Commission* (ESC), Valerie Laier, directrice exécutive de l’ESC chante les louanges du maire, Kevin White (1968-1984), dans le champ du logement social et du sans-abrisme.

Moi-même et d’autres dans la communauté des responsables de foyers sommes bien conscients du fait que le maire White s’est montré, tout au long de ses mandats, fortement concerné par les problèmes des sans-abris. Cela s’est notamment vu très clairement à travers des programmes comme l’accès facilité de *Pine Street Inn* à son nouveau bâtiment et au local provisoire accordé

⁴⁰⁹ Expression utilisée par le juge lors de l’affaire *New State Ice Co. v. Liebmann* en 1932.

⁴¹⁰ “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”. CONSTITUTION ANNOTATED, <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-10/#:~:text=The%20powers%20not%20delegated%20to,respectively%2C%20or%20to%20the%20people>. Accessed on May 2, 2023.

⁴¹¹ *Op. Cit.*, 2 décembre 2021.

au programme Bridge⁴¹², et bien sûr la création de cette commission et le foyer de *Long Island*⁴¹³.

Malgré le discrédit jeté ensuite sur l'action du maire de Boston par les rumeurs de corruption, la prise en compte d'un fléau naissant pour la ville est attestée dans ce courrier élogieux. Elle est confirmée ensuite par un rapport de 50 pages sur l'impact des prévisions budgétaires de l'administration Reagan pour l'année 1984 sur la ville de Boston. Rédigé entre mars et avril 1983, à la fin du dernier mandat de White, le document « à charge » donne le ton dès le résumé qui accompagne la page de garde : « ce rapport (...) illustre la façon dont les dépenses pour les programmes sociaux ont été systématiquement réduites en raison des politiques de coupes budgétaires de l'administration⁴¹⁴ ». La deuxième partie du rapport se concentre sur les retombées concrètes de ces restrictions sur les principaux programmes d'assistance offerts à Boston. Il est ensuite précisé qu'au moment de la rédaction du rapport, le Congrès est en session pour valider ou non le budget proposé. L'auteur formule l'espoir que la législature réduise les dépenses d'armement et renforce les dépenses liées à l'assistance sociale⁴¹⁵. En novembre 1982, les élections de mi-mandat ont confirmé la majorité démocrate à la Chambre des Représentants, tandis que le Sénat est resté aux mains des Républicains. Cet espoir de rééquilibrage législatif en faveur des programmes sociaux a été historiquement vérifié par la suite au niveau fédéral, lorsque le Congrès a voté en 1987 la loi Steward B. Mc Kinney, contre l'avis du président Reagan.

Ce rapport municipal frappe par son interpellation directe du gouvernement fédéral en « enjambant » l'échelon étatique, comme si dans cette lutte pour maintenir les subventions venues de Washington, Boston se retrouvait en première ligne. Le document vise sans doute à détailler les conséquences précises pour la ville, afin de consolider une éventuelle négociation de concert avec les autorités étatiques. Il permet également de mettre des noms et des visages sur les retombées délétères des restrictions budgétaires fédérales, en se plaçant à la hauteur des hommes et des femmes visés par ces mesures. Il place enfin Boston au centre d'une véritable

⁴¹² *Bridge Over Troubled Waters* est un dispositif d'aide aux jeunes adultes sans abri créé à Boston à la fin des années 1960.

⁴¹³ "It is well-known to myself and to others in the shelter community that Mayor White has, throughout his administration, been strongly committed to the problems of the homeless people. This has been clearly shown through such programs as the facilitation of the new *Pine Street Inn* building, facilitation of temporary space for the Bridge program, and of course the creation of this Commission and the *Long Island Shelter*". LAIER, Valerie M. *Letter to Micho Spring*, Emergency Shelter Commission, 10 June 1983, Boston City Archives, Policy Files 12 of 21 Box 77, Policy *Long Island Shelter* 1983 Folder 20 Box 77

⁴¹⁴ BOSTON CITY ARCHIVES. Mayor Kevin H. White Records, The Impact of President Regan's Proposed Fiscal Year 1984 Federal Budget on the City of Boston, 1983, Box 76 Folder 8

⁴¹⁵ *Ibid.*

conversation nationale, en faisant de la ville le fer de lance d'une lutte pour la préservation des programmes d'assistance au niveau du pays tout entier. La démarche s'inscrit du reste dans une évolution locale favorable à la dynamique engagée dans ce rapport, lorsque le successeur de White arrive aux commandes de la ville.

b. Flynn : la confrontation avec le réel

Nous avons évoqué l'action de Flynn dans le champ social dans notre première partie. Nous souhaitons faire mention, par son intermédiaire, d'un porte-voix local et fédéral du sans-abrisme, qui a tissé des liens d'amitié avec le maire de Boston et incarné, dans une dimension corporelle frappante, cette confrontation avec le réel.

En réponse à l'inertie du président-candidat Reagan en 1984 dans le champ social, Mitch Snyder, un activiste dévoué et controversé, entame une grève de la faim. En pleine campagne électorale, Snyder proteste ainsi, 51 jours durant, contre le refus de Reagan de transformer un bâtiment fédéral vacant situé à Washington D.C en foyer d'accueil pour les sans-abris. Deux jours avant l'élection, le président accepte finalement de céder l'immeuble en question, pressé par le projet de l'émission phare de CBS, *60 minutes*, qui envisage de diffuser un reportage sur l'action de M. Snyder. Baptisé CCNV, *Community for Creative Non-Violence*⁴¹⁶, le foyer bénéficie alors de 6 millions de dollars de rénovation, avant d'accueillir 1 200 hommes et femmes sans toit. Il s'agit alors du plus grand centre d'hébergement de personnes sans abri dans tout le pays. Le dispositif inclut un programme de désintoxication, un centre de soins et des rencontres pour alcooliques anonymes⁴¹⁷. La motivation inébranlable de Snyder l'a conduit à de multiples actions « coup de poing » au sens presque littéral⁴¹⁸ : souvent réprouvé, ce langage du corps pour protester cherche à exprimer la vulnérabilité physique des sans-abris, dans un activisme à la fois porte-voix et « porte-corps ». L'apparence physique de Snyder s'est

⁴¹⁶ « Communauté non-violente et créative ». (Notre traduction)

⁴¹⁷ SPOLAR, Chris Spolar, GREEN, Marcia Slacum. "Mitch Snyder Found Hanged in CCNV Shelter", *The Washington Post*, 6 July 1990, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1990/07/06/mitch-snyder-found-hanged-in-ccnv-shelter/fbec389e-afc8-4c75-825d-e0d8a7649209/> Accessed on August 11, 2023.

⁴¹⁸ "Among his exploits, he orchestrated a blood spattering of the Capitol steps, sloshed through the world's biggest pie yelling "It's all mine," sat outside the White House in an old Irish tradition of waiting outside the home of someone who had wronged you without appropriate remorse, often jumped the White House fence, and, most infamously, fasted, nearly unto death three times. These actions (...) helped to energize and unify many homeless persons and advocates", *National Coalition for the Homeless*, 16 February 2012, <https://www.nationalhomeless.org/news/RememberingMitchSnyder.html> Accessed on August 11, 2023.

progressivement rapprochée de celle d'une personne vivant dans la rue et privée des conditions d'hygiène corporelle régulière, dans une troublante association personnelle à la cause qu'il défendait⁴¹⁹. La démarche renvoie à ce que L. Gervais appelle, dans une définition renouvelée de la précarité, un processus « d'exposition à la blessure », quand le corps devient lui-même « objet de la révolte⁴²⁰ ». En se jetant à corps perdu dans la défense des sans-abris, M. Snyder élève leur cause au degré ultime d'acceptabilité sociale : la non-réponse des institutions conduit à la mort. Le message est extrême et le vide laissé par la disparition de Snyder en 1990 à la mesure de l'abîme incarné. Une voix puissante pour incarner les sans-abris s'éteint et manque, depuis, d'écho national.

S'agissant de l'action de Flynn, nous nous contenterons enfin de rappeler un incident survenu au cours de son premier mandat (1984-1988), révélateur d'une tension palpable dans le domaine du logement social à cette période. En août 1986, une délégation de l'Association des organisations de quartiers pour une réforme immédiate, *Association of Community Organizations for Reform Now*, ACORN, fait irruption dans les locaux de l'hôtel de ville : elle annonce prendre possession d'un terrain vague disponible à Roxbury afin de construire par ses propres moyens 500 logements sociaux⁴²¹. Malgré la clameur, le maire ne quitte pas son bureau, et c'est le directeur de la politique du logement social, Neil Sullivan, qui répond face caméra aux revendications des manifestants, venus de Roxbury, Dorchester et Mattapan, trois quartiers particulièrement touchés par la pauvreté. Neil Sullivan indique qu'un appel d'offres a déjà été enclenché dans l'attribution de ce terrain, et rappelle que le maire a permis la construction de 500 logements sociaux au cours des six premiers mois de l'année. Les opposants lui rétorquent qu'ils n'ont pas les moyens de résider dans ces logements. Cet exemple de l'émergence d'une communauté d'entraide demeure relativement isolé à l'époque. Il incarne toutefois une occupation symbolique d'un espace politique de décision laissé vacant par les élites locales, et dans lequel l'association cherche à se glisser. L'irruption physique de ces personnes dans le cœur du pouvoir municipal signale une volonté patente d'autodétermination. Dans son étude de l'œuvre d'Hannah Arendt, le philosophe Etienne Tassin analyse le processus mis en œuvre dans cette démarche, incarnation des « gloires ordinaires » :

⁴¹⁹ Annexe 2.4

⁴²⁰ "Queering activism", passivité radicale, désobéissance civile et systèmes d'entre-aide aux États-Unis : la praxis queer est-elle un modèle d'agentivité pour la création d'espaces de résistance ? », GERVAIS, Laurence. Université de Nanterre, 4 avril 2023 (en ligne)

<https://lleg.hypotheses.org/>
Accessed on August 11, 2023.

⁴²¹ Annexe 2.5

En son premier sens la doxa est, en effet, la considération ou la gloire que conquièrent les héros agissants. Cette considération est liée à leur « apparence » dans l'action, à la visibilité que leur procure l'agir en public. Ici se noue l'idée qu'agir rend visible, donne apparence en même temps que considération et distinction : soit une apparence augmentée, une visibilité accrue, un accès à l'être en quelque sorte, qui se signifie dans l'apparition sur la scène publique sous la forme d'une distinction, d'une singularisation⁴²².

Les pancartes et les prises de parole qui ont lieu ce jour-là signalent en effet une volonté de prendre part au débat sur l'accès au logement social en se montrant physiquement, en exposant des revendications jugées légitimes et insuffisamment relayées. Ce choix de prendre en charge leur destin immobilier ravive des intentions anciennes, que rapporte trois ans plus tard le sociologue et spécialiste du sans-abrisme et de ses origines, Peter H Rossi : « dans le passé, lorsque l'industrie du logement ne pouvait pas (ou ne voulait pas) fournir des logements aux plus pauvres, ceux-ci les construisaient parfois eux-mêmes⁴²³ ». En pénétrant dans les bureaux de la mairie, ces représentants de l'association de quartier cherchent aussi à se réapproprier leur citoyenneté.

Au-delà de la décision du maire de ne pas affronter les représentants d'ACORN ce jour-là, l'incident dessine également une forme de protestation active, qui traduit l'accumulation des hiérarchies sociales au sein même du logement abordable. Les manifestants révèlent une segmentation supplémentaire souvent inaudible, entre ceux qui peuvent être logés dans de l'habitat subventionné et ceux dont les revenus les écartent même de ce type d'hébergement. Le risque d'aggravation du sans-abrisme dans ce contexte est du reste évoqué par l'un des manifestants dans le reportage⁴²⁴.

Les limites de l'interventionnisme local et de la volonté municipale de façonner un nouvel ordre citadin sont ici atteintes, et Neil Sullivan jette l'opprobre sur la municipalité précédente afin de dédouaner le maire de l'époque. Le bilan de Flynn en la matière reste toutefois positif, si l'on en croit les témoignages convergents sur sa popularité avant et après ses mandats de maire⁴²⁵.

⁴²² TASSIN, Étienne. « Les gloires ordinaires. Actualité du concept arendtien d'espace public », *Cahiers Sens public*, vol. 15-16, no. 1-2, 2013, pp. 23-36,

<https://www.cairn.info/revue-cahiers-sens-public-2013-1-page-23.htm>

Accessed on July 12, 2023.

⁴²³ ROSSI, Peter H. *Down and Out in America*, University of Chicago Press, 1989, p. 35.

⁴²⁴ “By the time we go through the process that you want us to go through, there's going to be another 2 or 3,000 people homeless”, *Ibid.*

⁴²⁵ “Fighting with working people and the poor in their struggles for economic justice was a hallmark of Flynn's nine-and-a-half years reign as mayor” DREIER, Peter. “Ray Flynn's Legacy: American Cities and the Progressive Agenda”, *National Civic Review*, Fall 1993, p. 380,

<https://ecommons.cornell.edu/bitstream/handle/1813/40497/Dreier.pdf?sequence=2>

Accessed on May 3, 2023.

Le *New York Times* rappelle que dès sa première élection en novembre 1983, Flynn a été plébiscité par des associations de locataires à faibles revenus et plusieurs syndicats⁴²⁶. L'usure du pouvoir érode toujours les premiers soutiens, mais aujourd'hui encore, le maire reste perçu à Boston comme un défenseur notoire des plus faibles.

c. Le règne Menino : quelle « renaissance » pour Boston ?

C'est donc dans un climat relativement apaisé que Flynn passe la main à son successeur Thomas Menino en 1993. À l'issue de ses mandats successifs, Kevin White avait fait le choix de transmettre les archives municipales à la *Boston Public Library*, fait inédit à l'époque. Après une période d'interruption, les archives ont été à nouveau accessibles et ont permis de remonter le fil de l'histoire municipale depuis l'élection de Flynn. Concernant le rôle joué par Menino dans le champ du sans-abrisme et du logement social, nos recherches se sont heurtées à un obstacle de taille. Selon l'une des responsables des archives municipales⁴²⁷, la municipalité a détruit un nombre considérable de documents officiels à la fin des cinq mandats du maire (1993-2014), une longévité inégalée à Boston⁴²⁸. Il nous faut donc nous en remettre essentiellement à ce que la presse nous dévoile du climat social à l'époque et aux rares archives accessibles en ligne.

La longévité atypique du maire s'appuie sur une popularité constante : à la fin de son dernier mandat, il est crédité de 82% d'opinions favorables dans sa ville⁴²⁹. Menino est principalement reconnu *a posteriori* pour ses mesures de rénovation urbaine, qui transforment la physionomie de la ville en modernisant le centre-ville et le quartier de South Boston, où sont érigés « appartements aux façades vitrées, bureaux de grandes entreprises et restaurants de

ROSS, Elizabeth. "Boston's Flynn is in like... Flynn!", *The Christian Science Monitor*, 7 November 1991, <https://www.csmonitor.com/1991/1107/07072.html>

Accessed on May 4, 2023.

CLENDINEN, Dudley. "Boston Elects Raymond L. Flynn, A Populist Councilman, As Mayor", *The New York Times*, 16 November 1983

<https://www.nytimes.com/1983/11/16/us/boston-elects-raymond-l-flynn-a-populist-councilman-as-mayor.html>
Accessed on May 3, 2023.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ BOSTON CITY ARCHIVES, West Roxbury, 4 mai 2022.

⁴²⁸ Menino est élu pour la première fois au conseil municipal en 1984.

⁴²⁹ SEELYE, Katherine Q. "Thomas M. Menino, Mayor Who Led Boston's Renaissance, Is Dead at 71", *The New York Times*, 30 October 2014,

<https://www.nytimes.com/2014/10/31/us/thomas-m-menino-mayor-who-transformed-boston-dies-at-71.html>
Accessed on May 3, 2023.

standing⁴³⁰ ». Parallèlement, la gentrification redouble et les logements confortables construits à coups de millions de dollars ne sont pas destinés aux plus nécessiteux.

En 1995, un article du *Globe* indique néanmoins que Menino lutte activement aux côtés du sénateur démocrate du Massachusetts, Ted Kennedy, pour obtenir une enveloppe de fonds fédéraux destinés au sans-abrisme⁴³¹. Il vient alors de remporter pour sa ville une compétition nationale d'attribution de « zones d'autonomisation », *empowerment zones* : les quartiers sensibles de la ville disposent par ce biais de ressources financières supplémentaires pour attirer des entreprises, en leur offrant une fiscalité avantageuse. La mesure s'inscrit dans un contexte municipal marqué par la modernisation économique et technologique de la ville, sans nécessairement bénéficier aux plus modestes. Le contexte fédéral n'est du reste guère prometteur pour changer la donne : Newt Gingrich, chantre de l'aide conditionnelle aux indigents, dirige alors la Chambre des Représentants à l'échelle fédérale et fait de la lutte contre le déficit public et le financement des budgets sociaux son cheval de bataille⁴³².

Les ressources fédérales disponibles font, à l'époque, l'objet d'une compétition délétère entre les grandes métropoles, qui doivent prouver l'urgence de la situation dans leurs quartiers. Menino réclame habilement des fonds destinés non pas aux foyers d'hébergement d'urgence mais au logement transitoire et, surtout, au retour à l'emploi de ces personnes sans toit. Dans une brochure sur l'état de la ville à la fin de l'année 1998⁴³³, une page est consacrée à l'activité politique, présentée comme intense, de la ville sur le front du logement social et de l'accès à la propriété. Si rien n'est dit sur le sans-abrisme⁴³⁴, la liste de mesures en faveur du logement frappe par son absence de chiffrage précis, et s'apparente moins au bilan d'une politique détaillée qu'à un effet d'annonce.

L'autre indication fiable de l'action municipale en faveur des sans-abris est détaillée dans un article du 19 septembre 2013⁴³⁵, soit à la fin du dernier mandat de Menino. Le plan proposé, intitulé *Bringing Boston Home*, « Ramener Boston à la maison », prévoit de réduire de 50%

⁴³⁰ “Glassy condos, corporate offices and upscale restaurants”, *Ibid.*

⁴³¹ AUCOIN, Don. “Menino to seek Funds for the Homeless”, *The Boston Globe*, 22 February 1995, p. 19 <https://bostonglobe.newspapers.com/image/440845419/?terms=menino%20and%20homelessness&match=1> Accessed on May 4, 2023.

⁴³² Le gouvernement fédéral déclare du reste, à la fin de la même année, être en situation de cessation de paiement, *Government Shutdown*.

⁴³³ MENINO, Thomas. *1999 Boston*, *The State of the City*, Boston City Archives, IGR-Box 1. pdf

⁴³⁴ Le terme apparaît une fois, associé de façon surprenante à la réhabilitation de « drug dens », d'anciens lieux de consommation de drogues reconvertis en logements pour les sans-abris.

⁴³⁵ HANSON, Melissa. “Menino Unveils Plan to Battle Homelessness”, *The Boston Globe*, 19 September 2013 <https://www.bostonglobe.com/metro/2013/09/19/boston-mayor-thomas-menino-unveils-plan-battle-homelessness/Uj87Q3pXx7vJ7GWDJLh2WN/story.html> Accessed on May 3, 2023.

sur trois ans le nombre de personnes dormant dans la rue. Si une partie du financement est déjà budgétisée selon l'article, les modalités de mise en œuvre du plan d'action ne sont pas répertoriées. On peut s'étonner de la date tardive de cette annonce dans un contexte d'augmentation continue du nombre de sans-abris à Boston : le rapport annuel de HUD en 2009, au cœur de « l'ère Menino », révèle que le Massachusetts dans son ensemble continue de présenter un sans-abrisme endémique⁴³⁶. La municipalité semble donc prendre acte, près de quatre ans plus tard, de cette hausse sensible, ainsi que le rapporte le *Globe* en janvier 2014⁴³⁷. Selon Justin Sterritt, le Directeur du budget à Boston au cours du second mandat de Marty Walsh⁴³⁸, la ville a réussi à surmonter, mieux que l'État et la plupart des grandes métropoles du pays, la crise des *subprimes* en 2008⁴³⁹, grâce à un budget municipal très contraint par nature. Les licenciements massifs qu'ont connu d'autres régions du pays n'ont pas été aussi fréquents à Boston, ce qui réduit de fait le risque de sans-abrisme aggravé sur cette période précise. Nous reviendrons sur cette crise et sa gestion au niveau essentiellement fédéral.

Dernier indice de la politique du logement social de l'équipe Menino, le rapport *Housing Boston 2020*, rédigé par les services concernés de la mairie, rappelle le chemin parcouru et les défis qui persistent⁴⁴⁰. Paru en 2013 et bien que fort détaillé, il interroge à nouveau sur la prise en compte du sans-abrisme et du mal-logement comme enjeu de premier plan au cours des mandats successifs du maire. La destruction des archives rend délicate la vérification de l'existence possible de rapports antérieurs.

⁴³⁶ U.S DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. Office of Community Planning and Development, *The Annual Homeless Assessment Report to Congress* (2009), Chapter 2: National Estimates of All Homeless People, Sheltered and Unsheltered, p. 14 (Annexe 2.6)

<https://www.huduser.gov/publications/pdf/5thhomelessassessmentreport.pdf>

Accessed on May 3, 2023.

⁴³⁷ "The number of men, women, and children living in shelters or on the streets in Boston continues to increase, growing 3.8 percent in 2013 over the previous year, according to an annual city tally". LOWERY, Wesley.

"Boston Census finds 3.8 percent increase in homelessness", *The Boston Globe*, 31 January 2014,

<https://www.bostonglobe.com/metro/2014/01/31/annual-census-finds-increase-boston-homeless-population/AsWU6Jc2yQhfvIizJgXGpL/story.html>

Accessed on May 4, 2023.

⁴³⁸ Wiseman, *Op. Cit.*, 7:00

⁴³⁹ Crise engendrée par des prêts immobiliers à haut risque accordés à des foyers sans ressources suffisantes. En 2008, le marché immobilier s'effondre et les licenciements se multiplient, en particulier aux États-Unis.

⁴⁴⁰ BOSTON HOUSING AUTHORITY. *Housing Boston 2020: A Blueprint for Building 30,000 units of housing by the year 2020*, Prepared by the Department of Neighborhood Development, The Boston Redevelopment Authority, Mayor's Office of Environmental and Energy Services, Boston Fair Housing Commission, 2013,

https://www.cityofboston.gov/images_documents/HousingBoston2020ForRelease_9_5_13_tcm3-40309.pdf

Accessed on May 3, 2023.

d. Marty Walsh : le natif de Dorchester

Marty Walsh fait preuve de davantage de transparence documentaire et de présence médiatique sur le champ de l'assistance sociale. Élu en 2014, né dans l'un des quartiers les plus modestes de la ville et où il continue de résider après son élection, Walsh prend rapidement la mesure des attentes de ses concitoyens face à la crise du logement et l'aggravation du sans-abrisme. Dans le documentaire que Frederick Wiseman consacre à sa ville natale en 2020⁴⁴¹, une large place est faite à l'action de Walsh. Le maire et son équipe sont filmés à de multiples reprises dans un contexte d'action sociale à destination des sans-abris et mal-logés. Un groupe de réflexion est filmé lors d'une réunion en prévision d'un projet de loi concernant la protection des locataires et la lutte contre les expulsions de logement, *Tenancy Preservation and Eviction Prevention*. Un budget de deux millions et demi de dollars est prévu à cet effet, selon l'une des personnes chargées de mener l'initiative à son terme⁴⁴². La salle filmée montre de nombreux acteurs de terrain, et si les fonctions de chacun ne sont pas précisées à l'écran, on en devine rapidement la diversité.

Un peu plus loin dans le documentaire, un membre de l'équipe municipale, conseiller au logement social et au sans-abrisme⁴⁴³, détaille un plan d'action pour faire face au sans-abrisme des jeunes adultes isolés⁴⁴⁴. La solution avancée consiste à répondre aux besoins de ces jeunes en leur apportant un soutien sur le long terme plus conséquent que celui d'un simple travailleur social :

Dans un monde idéal, nous voulons construire des foyers pour jeunes adultes. Mais dans l'intervalle, le projet de la ville n'est pas d'attendre que nous ayons ces foyers. Nous allons répondre aujourd'hui aux besoins de ces jeunes adultes⁴⁴⁵.

Cet engagement verbal fait du reste écho à une réunion de travail sur un autre volet du fléau : la reconstruction d'un centre de convalescence pour les plus nécessiteux et les sans-abris est envisagée à *Long Island*, désertée depuis 2014 comme nous l'avons vu⁴⁴⁶. Une structure de réhabilitation, *The Engagement Center*, « un lieu où aller pour ne pas rester dans la rue⁴⁴⁷ » et

⁴⁴¹ Wiseman, *Op. Cit.*

⁴⁴² *Ibid.*, 22 :07

⁴⁴³ Son nom n'est pas mentionné.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, 49:20

⁴⁴⁵ «In an ideal world, we want young adult shelters. But in the meantime, the City's plan is not just to wait until we have all those shelters (...) We are going to meet the needs of young adults today», *Ibid.*

⁴⁴⁶ A ce jour, le pont qui relie *Long Island* au continent n'a toujours pas été reconstruit.

⁴⁴⁷ «A place to go so that people are not on the streets», 1:13:44. (Notre traduction)

qui accepte toute personne qui respecte les locaux, est susceptible de laisser une place à l'expression artistique dans ses murs⁴⁴⁸.

Le maire lui-même est ensuite filmé lors de sa participation à une distribution de nourriture à la *Greater Boston Food Bank*, située à 300 mètres de l'*Engagement Center*⁴⁴⁹. À cette occasion, Walsh énumère dans son discours les réussites économiques de la ville, et rappelle que 28 000 logements ont été construits en 5 ans, sans toutefois préciser la proportion d'habitat social dans ces résidences.



Fig. 11 – Engagement Center (losange). Le quartier regroupe le centre de détention du comté et la banque alimentaire.

Source : Google Maps.

Le film dure plus de quatre heures et présente, sans surprise, le point de vue subjectif d'un documentariste reconnu, amoureux de sa ville natale. Le parti pris progressiste crève l'écran. Il reflète néanmoins une ville dynamisée par l'action sociale municipale, qui s'efforce de créer un nouvel ordre citadin, transcendant les hiérarchies socio-raciales et aspirant à une meilleure coordination des services.

⁴⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁴⁹ Annexe 2.7

Dans cette optique, Walsh consacre une large part, de son discours sur l'état de la ville en janvier 2020, au logement des plus précaires : « Trouver un logement est le plus grand défi économique auquel nos concitoyens soient confrontés⁴⁵⁰ », annonce-t-il dans la dernière partie de son allocution. Il ajoute que la ville s'apprête à fournir un effort financier historique de 500 millions de dollars pour soutenir le logement social. « Et, pour la première fois dans l'histoire de Boston, nous allons distribuer des bons de logements financés par la ville, afin que des familles modestes puissent trouver stabilité et sécurité⁴⁵¹ ». La formule esquisse le portrait d'une ville à la fois exemple typique des tensions sur l'habitat urbain et cas original de reprise en main des mesures étatiques et fédérales existantes. La mesure propose une territorialisation positive de l'éligibilité aux aides sociales, contrepoint démocratique des mesures discriminatoires observées dans d'autres villes à d'autres époques⁴⁵². Les acteurs du monde associatif et les travailleurs sociaux que nous avons rencontrés sont majoritairement satisfaits de l'action de Walsh dans le champ du logement, malgré l'ampleur de la tâche restant à accomplir.

L'opinion des personnes à la rue sur le sujet est, elle, plus délicate à recueillir et néanmoins déterminante. Notre entretien avec A.⁴⁵³, ancien détenu et sans-abri, présente une vision fort nuancée : parmi les griefs que nourrit A. à l'égard de l'assistance sociale figurent en bonne place l'inefficacité selon lui de *Metro Housing*, une agence à but non lucratif qui aide au relogement des sans-abris, l'accès problématique à l'information sur les aides disponibles, et la promiscuité doublée d'insalubrité du logement social qu'il s'est vu octroyer⁴⁵⁴.

Lorsque Marty Walsh est appelé en mars 2021 par le président Biden pour exercer les fonctions de Secrétaire d'État au Travail, la ville qu'il laisse à sa successeuse Michelle Wu⁴⁵⁵ doit écrire une nouvelle page de l'histoire du sans-abrisme à Boston : la pandémie a en effet créé un changement de paradigme dans la gestion de la ville puisqu'un phénomène global y entraîne des répercussions locales inédites. Le mot d'ordre général de « décongestionnement » des

⁴⁵⁰ "Housing is the biggest economic challenge our residents face". WALSH, Marty. *State of the City*, 2020, 7 January 2020,

<https://www.boston.gov/news/state-city-2020>

Accessed on May 4, 2023.

⁴⁵¹ "And, for the first time in Boston's history, we will issue city-funded rental *vouchers*, so more low-income families can be stable and secure". *Ibid.*

⁴⁵² Voir à ce sujet la thèse de Tamara Boussac sous la direction de R. Huret, soutenue en décembre 2020, Retour à Newburgh, New York : Assistance sociale, fiscalité et bon gouvernement aux États-Unis (1945-1975)

⁴⁵³ Les extraits d'entretiens figurent en annexe (Annexe 3.22)

⁴⁵⁴ "I went to *Metro Housing*; they never did anything for me (...) I did not know about Housing Assistance. Some homeless people do not either (...) Most people in the building do not have a lock (...) I feel like I am in prison over here (...) It has been very stressful", A., Kenmore Square, *Op., Cit.*

⁴⁵⁵ Une période de transition a eu lieu avant l'élection et Kim Janey, maire adjointe, a assuré l'intérim.

foyers occasionne une fébrilité nouvelle des services d'assistance, et remet les corps au centre du débat public. Sans disposer d'un recul historique suffisant, nous reviendrons sur les débuts de la gestion de la crise par l'équipe de M. Wu dans notre dernière partie.

L'exemple de la crise sanitaire illustre toutefois la marge de manœuvre restreinte des édiles sur la période concernée. Les maires se fraient un chemin périlleux entre les exigences étatiques et fédérales, tout en devant composer avec la législature et le conseil municipal. Ce faisant, ils façonnent des formes de gouvernance inédites qui nécessitent des mesures à la hauteur de l'enjeu social et humanitaire. Si la tradition progressiste semble préservée, elle se heurte à des obstacles institutionnels, idéologiques et financiers récurrents.

Du reste, les mesures sociales promues par les équipes municipales les plus actives sur la période n'accordent pas nécessairement un droit à la ville plus large aux sans-abris et aux mal-logés. L'accès entravé sur le plan spatial et économique au crédit immobilier, la ségrégation à l'œuvre dans l'attribution des logements sociaux, l'éloignement administratif de ceux qui dorment dehors et ne laissent donc pas de « traces » de leur existence, dans une ville qu'ils habitent pourtant, entraînent une désaffiliation accrue de ces populations. Ce décrochage social dont parle Robert Castel⁴⁵⁶ nourrit des revendications plus catégoriques de la part des travailleurs sociaux et des défenseurs des sans-abris sur le plan local. Blâmer le néolibéralisme comme seul responsable de l'aggravation du sans-abrisme dans des villes comme Boston serait toutefois une lecture erronée : comme le rappelle B. Parker dans son étude de Milwaukee, mais aussi Paul Kantor, autre penseur de l'influence du néolibéralisme sur les politiques urbaines, le paysage urbain actuel est d'abord le fruit de politiques publiques à l'échelle étatique. Leur influence surpasse celle de l'urbanisme néolibéral local et de la mondialisation économique, dont il rappelle une définition simple⁴⁵⁷. Le rôle décisionnel des différentes strates du pouvoir ne saurait être négligé selon Kantor, qui cherche à réhabiliter la puissance étatique sur les évolutions du paysage urbain : « L'État est central dans le model états-unien de changement urbain, et non périphérique, et il recule encore moins face à la mondialisation⁴⁵⁸ ». Si tel est le cas, quelle lecture pouvons-nous faire des résultats partiels issus des mesures d'aide au sans-abrisme à l'échelle du Massachusetts ? La gestion au niveau de l'État se heurte à d'autres

⁴⁵⁶ *Op. Cit.*, p. 17.

⁴⁵⁷ "National governments lose control of monetary and fiscal policies to international shifts of capital. Social safety net and other *Welfare* state programs diminish to accommodate the movement of capital, labor, and to achieve cost advantages". KANTOR, Paul. "Globalization and the American Model of Urban Development: Making the Market", *Métropoles*, 1 | 2007, <http://journals.openedition.org/metropoles/68> Accessed on May 8, 2023.

⁴⁵⁸ "The state is central to the U.S. model of urban change, not peripheral to it, much less receding in the face of globalization", *Ibid.*

obstacles que les principes d'économie néolibérale. Sont-ils liés à ce que Kantor appelle la « forme et la substance⁴⁵⁹ » de l'intervention du gouvernement étatique, c'est-à-dire un recours inclassable à la politique budgétaire comme instrument de politique économique et sociale ?

C. Des résultats partiels

Lors de notre entretien, Anna P. résume d'un mot les défis que pose la prise en charge du sans-abrisme à Boston : *Push-pull*. Elle inclut PSI dans ce mouvement récurrent de va-et-vient entre politiques progressistes et restrictions de l'assistance. L'image suggère la disjonction entre des intérêts contradictoires et des ambitions inégales, selon qu'elles proviennent des autorités ou des acteurs sur le terrain. Contrairement à une idée répandue, les deux camps ne constituent pas des fronts unis en toute circonstance, et le jeu de *tug-of-war*⁴⁶⁰ laisse une place aux trublions de chaque côté de la corde.

La promiscuité et l'insécurité attestées dans les foyers d'accueil remet en question ce mode d'hébergement d'urgence ; l'engorgement rend contre-productif cet accueil temporaire.

1. Les foyers en question

Nous avons mentionné la création de *Long Island Shelter*, (LIS) au large de Boston, dans notre première partie⁴⁶¹, et le doublement de sa capacité d'accueil en janvier 1984 par le maire de l'époque, Raymond Flynn, fraîchement élu. Six mois plus tard, un *memorandum* décrit sans fard les conditions de vie déplorables qui y sont recensées : « pas de financement, pas de moustiquaires⁴⁶², pas de serviettes de toilette⁴⁶³ ». Une solution envisagée consiste à « sous-traiter » LIS en le confiant à une agence à but non lucratif pour être en mesure de diriger un foyer plus « rentable » (*cost effective*)⁴⁶⁴. Ce transfert de gestion du public vers le privé constitue ici un cas d'école de l'urbanisme néolibéral. La situation est donc critique et les bonnes intentions sont rattrapées par les faits. Si les foyers ont été construits avec fébrilité dans la région au début des années 1980, c'est aussi parce qu'ils permettaient de mettre à l'abri un

⁴⁵⁹ *Ibid.* (Notre traduction)

⁴⁶⁰ Le jeu en équipes de *tug-of-war* consiste à tirer une corde en arrière pour que l'équipe adverse dépasse le centre marqué par un arbitre et perde la partie.

⁴⁶¹ Cf. I B 3 a.

⁴⁶² Les moustiquaires sont indispensables dans la région.

⁴⁶³ "No funding, no screens on windows, no towels", *Memorandum*, LANIER, Valerie to Raymond Flynn, Boston City Archives, Emergency Shelter Commission 1984, Coll 0246 ser 1 Box 3 of 55 Housing [1]

⁴⁶⁴ *Ibid.*

grand nombre de personnes en un temps restreint. La construction d'un foyer ou la réhabilitation d'un bâtiment accueillant plusieurs centaines de personnes s'inscrivaient dans une temporalité socialement acceptable. Elles garantissaient également en théorie la présence d'un personnel susceptible de venir en aide aux sans-abris. Contrairement à d'autres régions des États-Unis, le climat du Massachusetts a rendu ces structures incontournables.

a. Une solution unique d'hébergement d'urgence

À Boston, les foyers d'urgence sont la seule issue envisagée face au sans-abrisme massif des années 1980. La disparition progressive des SROs entre 1970 et 1980, évoquée dans notre première partie, laisse présager une *tabula rasa* du logement d'urgence, qui souffre principalement de la trop grande promiscuité des sans-abris accueillis en foyer. Les années 1980 incarnent donc une période charnière : les SROs ne sont plus, ou presque, et le principe de *Housing First*, le (re)logement d'abord, s'il commence à voir le jour à New York et permet d'épauler certains sans-abris, n'est pas encore officiellement envisagé dans le Grand Boston. Dans ce *no man's land* de l'habitat social, les foyers font figure d'unique option et alimentent la controverse.

Peter H. Rossi rappelle que selon une étude effectuée à New York en 1982, les occupants de foyers d'urgence jugeaient les centres de détention plus favorablement sur le plan de la sécurité, de la propreté et de la qualité de la nourriture servie⁴⁶⁵. Le droit de quitter les lieux à sa guise était à leurs yeux la seule différence notable. L'analogie en dit long sur la réputation des foyers, et souligne l'empilement de règles, que les personnes vivant dans la liberté trompeuse de la rue ne sont pas disposées à suivre docilement. Elle souligne également un relâchement de l'investissement dans les foyers au quotidien, dans un écart persistant entre besoins tangibles et financement approprié.

En 1985, dans l'introduction à son rapport annuel, le Bureau général des comptes, *General Accounting Office*, fait un point, à l'échelle fédérale, sur la nature de l'assistance fournie : la réponse des autorités politiques à tous les niveaux demeure centrée sur l'hébergement en foyer⁴⁶⁶. Les 111 000 lits fournis dans tout le pays ne suffisent toutefois pas, comme l'ajoute le

⁴⁶⁵ Rossi, *Ibid.*, p. 35.

⁴⁶⁶ "Cities, counties, and volunteer organizations, with aid from the states and federal government, have responded to the increased demand for services by expanding the supply of shelter beds", *Homelessness: A Complex Problem and The Federal Response (1985)*, Report by the US General Accounting Office, p. 6. <https://www.gao.gov/assets/hrd-85-40.pdf>
Accessed on May 10, 2023.

rapport, à répondre à la demande. De nombreux dispositifs sont ensuite évoqués concernant l'alimentation, les programmes de retour à l'emploi et l'accès facilité aux aides matérielles auxquelles les sans-abris sont éligibles. Dans le paragraphe intitulé *Long-term efforts*⁴⁶⁷, l'accès au logement n'est que brièvement évoqué et n'est pas présenté comme une mesure prioritaire sur d'autres politiques d'assistance⁴⁶⁸. La focale choisie demeure globale, et envisage le relogement comme l'un des paramètres de la situation des sans-abris, au lieu d'en faire le cœur des préoccupations de la politique d'assistance. Un nouvel éthos du logement abordable est encore à construire à cette période.

Le rapport souligne également l'absence d'une agence fédérale unique capable de centraliser l'assistance aux sans-abris ; la création du Conseil interagences sur le sans-abrisme (USICH) date en effet de 1987. Nous reviendrons sur sa véritable marge de manœuvre. Dans l'intervalle, la multiplication des acteurs fédéraux sur le terrain (la FEMA, le Département de la Défense, les Services de santé, l'Agriculture et le Département en charge des vétérans de guerre) traduit une possible fébrilité qui entrave l'éclosion d'une politique coordonnée et visionnaire.

b. Une réputation médiocre ?

Si la situation dans les foyers d'hébergement s'améliore depuis les années 1990, leur réputation demeure pour le moins précaire : une source primaire détaille les raisons de ce mécontentement. Échouant dans la rue après une série de circonstances personnelles défavorables, James H. Lough dépeint sans fard les foyers dans lesquels il se résout à séjourner à Boston juste avant la pandémie. Le premier de la liste est tout simplement inenvisageable : « *Pine Street* —no way!⁴⁶⁹ ». L'auteur fait part de rumeurs selon lesquelles « tous les toxicomanes de Boston ne sachant où aller finissaient là-bas⁴⁷⁰ ». Une échelle d'acceptabilité se dessine ainsi dans ce récit, qui place sur un même plan le fait de vivre à la rue ou de rester dans un foyer honni. La promiscuité est mise en évidence dans le foyer pour lequel il opte, *Brewster Lodge*⁴⁷¹, qui accueille 40 sans-abris dans un lieu prévu pour 20⁴⁷². Le couchage est organisé en lits superposés et les sanitaires ne permettent aucune intimité. Le concept de

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 7

⁴⁶⁸ "These long-term strategies generally focus on the expansion of community-based services and include more physical and mental health care, employment and training, expansion of permanent low-income housing, and assistance in helping the homeless gain access to existing programs and benefits", *Ibid.*

⁴⁶⁹ « Pine Street: hors de question! », LOUGH, James H. *A Homeless Panic: The Homeless Experience in America*, Page Turner Press and Media, 2020, p.10. (Notre traduction)

⁴⁷⁰ "Every drug addict in Boston without a place to go ended up there", *Ibid.*

⁴⁷¹ Le nom a été modifié par l'auteur du récit.

⁴⁷² *Ibid.*, p. 15.

proxémie théorisé en 1963 par l'anthropologue américain Edward T. Hall⁴⁷³ vient ici renseigner sur l'inconfort ressenti par ces personnes, qui évoluent dans un espace réduit où la distance entre les corps, rendue moindre, constitue un motif d'anxiété qui se greffe à leurs conditions de vie précaires, dans une double insécurité sociale et corporelle.

Si ces caractéristiques renvoient aux heures sombres des foyers surpeuplés des années 1980, la situation locale a cependant changé. Une visite du foyer pour femmes de PSI en juillet 2022 atteste de locaux propres et aérés, et d'un agencement de l'espace favorisant une dignité accrue. En ce sens, la pandémie a, de façon inattendue, joué le rôle d'accélérateur dans l'accès à une plus grande intimité. Les contraintes sanitaires de distance physique ont en effet rendu plus urgente encore la rénovation des espaces dans l'objectif d'une hygiène stricte. Les lits superposés ont disparu.

Le foyer héberge 81 femmes sans abri. Les tables de la cafétéria sont modulables et permettent un hébergement d'urgence supplémentaire si une femme se présente durant la nuit. La modernisation des locaux a engendré un nouveau défi : les travailleurs sociaux doivent sans cesse rappeler aux « locataires » que ce lieu doit demeurer une transition dans leur vie.



Fig. 12 - Foyer pour femmes, PSI, Boston, le 13 juillet 2022.

Photos prises par l'auteure.

Notre guide nous cite les expressions utilisées pour encourager la prise de conscience de ces femmes et les libérer d'une hétéronomie paralysante : « Rien n'est joué ». « Nous avons mieux à vous proposer ». « Quel parcours envisagez-vous pour vous reloger ?⁴⁷⁴ ». La discussion est engagée dès l'arrivée de ces femmes au foyer, et la posture des travailleurs s'avère être un jeu d'équilibre, entre la garantie d'un lieu de reconstruction et le rappel constant de la brièveté nécessaire du séjour à des femmes, dont une large proportion souffre de maladie mentale. Ce

⁴⁷³ HALL, Edward T. *The Hidden Dimension*, Doubleday, and Company, 1966.

⁴⁷⁴ "This isn't it". "We want more for you", "What is your housing pathway?"

dialogue est aussi le fruit d'une prise en compte nouvelle de la parole des sans-abris : longtemps inaudible, cette population est à présent interrogée, comme le montre le questionnaire de satisfaction proposé dans le foyer pour femmes⁴⁷⁵. Ainsi, l'une des requêtes concernait le manque de lieux de stockage pour les effets personnels de ces femmes. La demande a été satisfaite et marque une participation des pensionnaires dans leur lieu de vie⁴⁷⁶.

Si les témoignages de femmes, anciennement sans abri et bénévoles ensuite dans les structures qui les ont soutenues, sont fréquents, le rôle du *Shelter Guest Satisfaction Survey*⁴⁷⁷ pour ces femmes encore hébergées en foyer n'est pas anodin : disponible en anglais et en espagnol, il incarne en effet une forme même modeste d'autodétermination de ces résidentes, un droit non pas à la ville mais à l'expression de besoins légitimes dans un espace marqué par la déresponsabilisation, et un espoir de libre-arbitre. La mesure symbolique constitue un premier pas vers un retour à la vie sociale, faite de décisions et de choix.

La présentation des questions traduit la politique d'accueil du foyer : les réponses reçoivent la garantie de l'anonymat, et les trois premières questions sont relatives à la sécurité (*Keep me safe*), la propreté (*Cleanliness of common areas*) et l'accès aux services de relogement (*Housing-related services*). Un point est à relever : seule cette dernière question est formulée négativement dans le formulaire⁴⁷⁸, illustrant une validation implicite de la difficulté de PSI à fournir une aide efficace dans le domaine, vestige d'une histoire de la mise à l'abri avant la recherche d'un relogement. La formulation fait du reste écho à la première question posée, plaçant la mise à l'abri comme mission première, et parfois unique, du foyer d'accueil.

Les efforts de désengorgement sont également perceptibles dans le foyer pour hommes. S'il comptait 365 lits jusqu'à la pandémie, il dispose à présent de 179 places. Comment expliquer, dans ces conditions, le rejet exprimé par James H. Lough dans son livre-témoignage, rédigé dans une période d'amélioration globale de l'accueil dans les foyers du Grand Boston ? Une explication réside dans la contradiction qui enferme les responsables de ces structures dans une posture antinomique : en soutenant une tradition d'accueil de tous sans restriction majeure selon la politique du *low threshold*, les foyers sont conduits à recueillir un aréopage de profils

⁴⁷⁵ Entretien avec le travailleur social au foyer de femmes de PSI, 13 juillet 2022.

⁴⁷⁶ Annexe 2.8

⁴⁷⁷ Annexe 2.9

⁴⁷⁸ "I find it hard to access housing related services and supports at PSI", *Shelter Guest Satisfaction Survey*.

très divers. La cohabitation est rendue complexe en raison de la concentration dommageable de tous leurs maux, comme le décrivait un ancien sans-abri en décembre 2012 sur NPR⁴⁷⁹.

Les obstacles évoqués ici renseignent sur l'impossibilité pour ces foyers de répondre à des injonctions contradictoires : censés accueillir le plus grand nombre, ils font du même coup figure de repoussoir, laissant sans solution d'hébergement ceux qui refusent d'être apparentés, dans une identité collective indésirable, aux occupants de ces foyers. En ce sens, la modernisation, la rénovation et la réduction des capacités d'accueil figurent comme des tentatives partiellement infructueuses de réhabilitation des foyers aux yeux de la société, victimes d'une stigmatisation publique tenace.

c. L'accueil prioritaire des familles

Si la priorité donnée à l'accueil des familles depuis la loi de 1983, la situation locale révèle une prise en compte très parcellaire des besoins de ces familles à cette période. En décembre 1986, un article du *Globe* indique que « des familles sans abri — en particulier des mères seules avec leurs enfants, dorment au foyer de *Long Island*, séparées par un simple rideau d'hommes sans abri qui présentent des troubles mentaux sévères⁴⁸⁰ ». Le foyer constitue alors l'une des rares solutions d'hébergement pour les 115 familles répertoriées par le Comité du Massachusetts pour les enfants et la jeunesse, *Massachusetts Committee for Children and Youth*⁴⁸¹. L'éloignement géographique de *Long Island* empêche les enfants concernés de se rendre à l'école.

⁴⁷⁹ “But you have a lot of people with a lot of problems, and so when you cram them all together, you just have one big problem”. PIRTLE, David in SHAPIRO, Ari. “Why Some Homeless Choose the Streets Over Shelters”, *Talk of the Nation*, NPR, 6 December 2012, <https://www.npr.org/2012/12/06/166666265/why-some-homeless-choose-the-streets-over-shelters> Accessed on May 10, 2023.

⁴⁸⁰ “Homeless families, — mostly mothers with children, are sleeping at the *Long Island* Shelter with only a curtain separating them from homeless men, many of whom have serious mental problems”, “Shelter, Not Peace of Mind”, ENGLISH, Bella. *The Boston Globe*, 19 December 1986, p. 1, <https://bostonglobe.newspapers.com/image/428509828/> Accessed on May 10, 2023.

⁴⁸¹ Selon le Comité, 100 autres familles sont logées par des amis ou des parents.

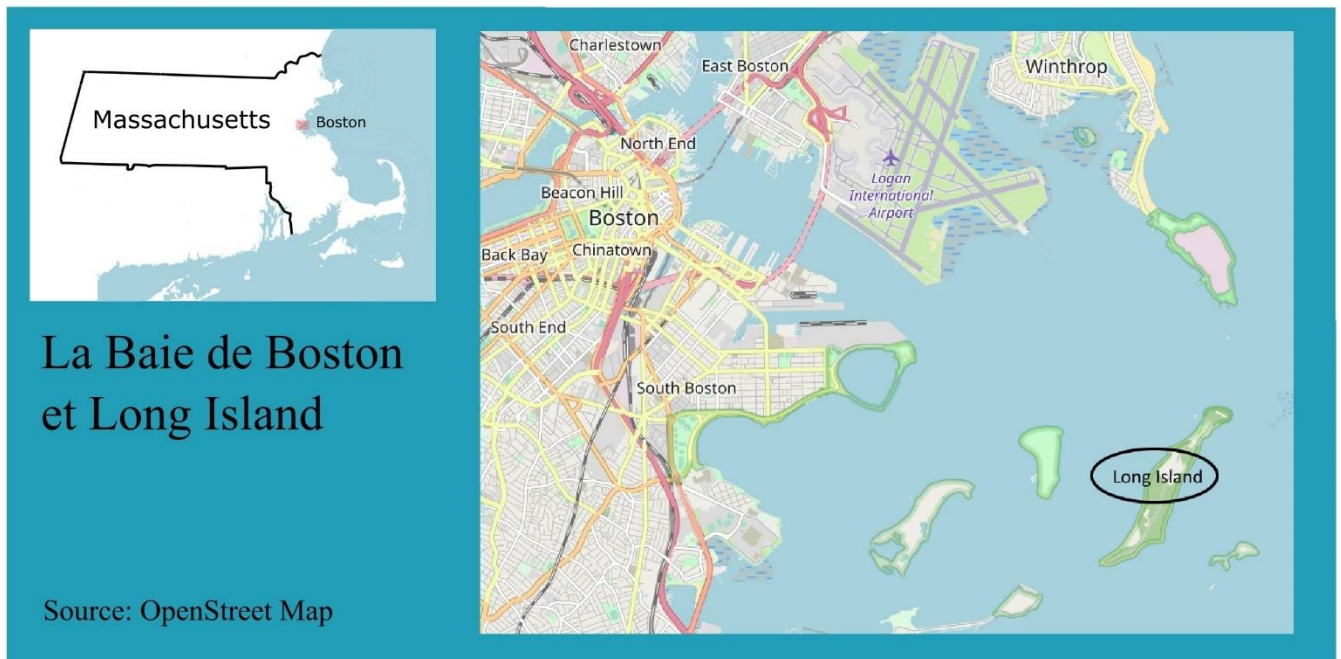


Fig. 13 - La baie de Boston et Long Island.

Source : Google Maps.



Fig. 14 - Vue de Boston depuis Long Island.

Source : <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?search=Long+Island+boston+map&title=Special:MediaSearch&go=Go&type=image>

Les causes du sans-abrisme évoquées dans l'article sont variées : expulsion du logement en raison de la transformation en *condominium*, départ du propriétaire à l'étranger, violence conjugale. L'étude de Donna Friedman⁴⁸² sur les familles logées en foyer voit le jour quinze ans plus tard, et signale la même absence d'intimité, comme nous l'avons évoqué dans notre première partie.

Ces familles sont ainsi une incarnation de l'État social inachevé établi par Katz⁴⁸³ : protégées des pires maux de l'extérieur, elles sont toutefois soumises à un espace à la fois réduit et dépourvu des garanties de sécurité qu'un lieu clos induit d'ordinaire. La mise à l'abri de ces familles est aussi et surtout une mise à l'écart, que la localisation du foyer sur une île au large

⁴⁸² *Op. Cit.*

⁴⁸³ *Op. Cit.*

de la ville rend plus signifiante encore. Si la non-assistance à personne en danger est en théorie préservée, la situation des familles concernées fait de la question du logement social un objectif de plus en plus pressant.

Le recensement de 2021 indique une augmentation de 50% du nombre de familles touchées par cette violence par rapport à l'année précédente, qui passe de 24 à 36⁴⁸⁴. La promiscuité imposée par le Covid et la dégradation des conditions économiques et de logement pour ces familles jouent bien évidemment un rôle déterminant dans cette augmentation spectaculaire. Le site de *Massachusetts Coalition for the Homeless* recense les foyers disponibles pour les victimes de violence domestique et leurs enfants⁴⁸⁵. Ces foyers sont explicitement réservés à ce type de public particulier. Dans le Grand Boston, on en dénombre 9 pour une capacité d'accueil très variable selon les structures d'environ 200 lits⁴⁸⁶, un chiffre *a priori* bien faible au regard des besoins estimables et de la superficie couverte. Un numéro gratuit unique à l'échelle du Massachusetts est mis à la disposition des victimes, accessible 7 jours sur 7 et dans de nombreuses langues. Ce numéro constitue un passage obligé dans l'enregistrement des demandes, à l'exception d'un foyer situé à Roxbury accueillant les familles qui leur sont directement adressées par des directeurs de foyers d'urgence ou d'autres partenaires. La durée de séjour autorisée varie entre 3 à 18 mois. Dans plusieurs foyers, les garçons âgés de 12 ans et plus ne sont pas acceptés. La plupart de ces hébergements se concentrent sur la mise à l'abri. Une fois encore, la ville de Cambridge fait figure de pionnière en la matière :

Quand la Maison de transition a ouvert ses portes à Cambridge il y a plus de quarante ans, c'était le premier foyer accueillant des victimes de violence domestique de la Côte Est et le second dans tout le pays⁴⁸⁷.

Transition House peut accueillir simultanément 9 familles, qui sont prises en charge pendant une durée maximum de 18 mois dans le cadre d'un relogement progressif accompagné, *Supportive housing program*. Le foyer est évoqué d'emblée par l'une de nos interlocutrices⁴⁸⁸

⁴⁸⁴ CITY OF BOSTON. *41st Annual Homeless Census*, Department of Neighborhood Development, <https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2021/04/2021%20Census%20Memo.pdf>
Accessed on June 22, 2023.

⁴⁸⁵ *Statewide Domestic Violence Shelters*, Massachusetts Coalition for the Homeless, <https://mahomeless.org/domestic-violence-shelters/>
Accessed on June 16, 2023.

⁴⁸⁶ Certains foyers affichent le nombre de familles accueillies au lieu du nombre de lits disponibles.

⁴⁸⁷ "When Transition House opened its doors in Cambridge over 40 years ago, it was the first domestic violence shelter on the East Coast of the United States and the second in the entire country", TRANSITION HOUSE. "Mission and History", <https://www.transitionhouse.org/mission-history>
Accessed on June 16, 2023.

⁴⁸⁸ Conversation par courriel avec Beth K., travailleuse sociale à Cambridge, le 16 juin 2023.

comme l’emblème des bonnes pratiques en matière de gestion de la violence domestique. Le site Internet nous renseigne sur les débuts délicats de la structure, rapidement saturée par l’afflux de demandes et dont les conditions de vie proposées en son sein rappellent celles des autres foyers de l’époque⁴⁸⁹. Le lieu a toutefois rapidement évolué pour proposer des solutions originales telles qu’un programme de grands-parents de substitution, ou des actions de prévention contre la violence domestique auprès des adolescents. Le partenariat solide avec la municipalité de Cambridge, l’Autorité du logement locale et les services de police municipaux est présenté comme un atout essentiel⁴⁹⁰. Il convient de préciser ici que toutes ces structures sont des *non-profits*. Le premier onglet qui attire l’attention sur leurs sites Internet est celui qui invite le visiteur à faire un don. Dans le cadre de *Transition House*, l’alliance avec ces institutions publiques constitue ainsi un avantage indéniable, en allégeant la pression constamment subie par ces structures pour dénicher des financements, mais aussi en territorialisant à l’extrême l’accessibilité du soutien pour ces familles. Le droit à la ville se colore ainsi d’une ségrégation socio-spatiale forcée qui résulte des limites de la géographie et des ressources municipales disponibles.

Directrice des opérations de relogement au sein de *Transition House*, Jassie Senwah⁴⁹¹ indique que l’agence bénéficie également de partenariats privés dont celui noué avec *Cummings Fondation*, un groupe immobilier devenu fondation philanthropique et que l’on trouve en bonne place sur la liste des donateurs de plusieurs services d’aide aux sans-abris dans la région. Ces divers partenaires en font, de son propre aveu, une agence particulièrement enviée par ses autres équivalents locaux : seule structure en charge de la violence domestique à Cambridge, *Transition House* bénéficie ainsi intégralement des aides municipales, sans être placée dans une situation délétère et éthiquement répréhensible de compétition pour les demandes de subvention, comme c’est le cas pour certaines villes avoisinantes, en particulier Boston. Cette relative indépendance financière attribue une large marge de manœuvre à l’agence, qui fait de la violence domestique son seul critère d’éligibilité au logement d’urgence. Pour qu’une famille (une mère le plus souvent) y ait accès, elle doit s’entretenir par téléphone avec l’un des membres du personnel pendant environ 45 minutes.

⁴⁸⁹ “We were living out of trash bags, me and my sister and my mom, in one room, one bedroom”, Chris, TRANSITION HOUSE. “40 stories”, <https://www.transitionhouse.org/40-stories-1/project-six-z28cj-tx5z6-4gw9w-fpjrs-mnja4-x5byx> Accessed on June 16, 2023.

⁴⁹⁰ “In 2013, we formed the Community Support Partnership with our longstanding collaborators, the Cambridge Housing Authority and City of Cambridge”, *Ibid.*

⁴⁹¹ Entretien par Zoom le 30 juin 2023.

Selon J. Senwah, on dénombre une vingtaine de foyers d'hébergement pour violence domestique dans le Massachusetts. Ce nombre est en réalité très approximatif : certains foyers sont des lieux d'accueil et de soutien ouverts uniquement en journée, d'autres perdent parfois leurs sources de financement et sont contraints de fermer momentanément leurs portes. Un autre chiffre frappe : si environ 300 personnes en situation de violence domestiques peuvent être quotidiennement accueillies dans les foyers, 300 personnes appellent chaque jour pour solliciter une aide⁴⁹². Le compte n'y est pas, et les besoins demeurent immenses. Le manque de logements disponibles est particulièrement problématique pour ces familles : outre les situations de difficulté de paiement du loyer, elles décident bien souvent de demeurer chez elles et de continuer à subir la violence faute d'endroit où aller, notamment lorsque des enfants vivent dans le domicile familial.

Lorsque le retour au logement est acté, *Transition House* affiche un « taux de réussite » de 98% : c'est le pourcentage de familles qui restent logées sur le long terme. L'originalité du soutien apporté illustre un aspect essentiel de notre étude : les familles ne sont pas systématiquement encouragées à quitter leur logement familial pour ne plus y revenir. Dans de nombreux cas, par l'accompagnement psychologique et médical apporté, certaines familles se recomposent sur de nouvelles bases de fonctionnement, dans le logement initial. La démarche peut surprendre, mais tout en brouillant les cadres de référence, les résultats tendent à indiquer une forme d'apostasie bienfaisante, dans un espace intime régénéré et accompagné par des soutiens externes, qui incluent la source de la violence dans le processus de retour à une vie familiale harmonieuse. Ainsi David, ancienne victime collatérale des violences conjugales subies par sa mère, exerce en tant que psychologue à *Transition House* et accueille notamment des hommes autrefois violents pour les guider sur le chemin du repentir et de la guérison⁴⁹³. Cette posture s'apparente au concept de la pair-aidance, que nous évoquerons plus en détail dans cette partie, dans un décalage temporel ajusté au traumatisme.

Dernier atout de l'agence, la pandémie a fait évaluer les modalités de rencontre des populations en détresse dans une mise en pratique tangible de l'adage utilisé dans les structures d'aide : « rencontrer les gens là où ils sont⁴⁹⁴ ». Si le Covid a replacé au premier plan les corps et la distance imposée entre eux, l'agence a réinvesti l'espace public en proposant à ses *clients* de

⁴⁹² *Ibid.*

⁴⁹³ TRANSITION HOUSE. David, "40 stories", <https://www.transitionhouse.org/40-stories-1/project-ten-z28cj-tx5z6-4gw9w-fpjrs-mnja4-x5byx-pbf5p-px97s-ytat7-tgna6>

Accessed on June 16, 2023.

⁴⁹⁴ "Meet people where they're at". Entretien avec J. Senwah par Zoom le 30 juin 2023.

se retrouver dans un parc, une bibliothèque municipale ou un lieu semblable, qui dépassait les contraintes d'éloignement et rapprochait aidants et aidés dans une bulle à la fois ouverte et protectrice. Cette déstructuration de l'aide a constitué un moteur inédit de l'action de l'agence, qui a maintenu cette pratique à l'issue de la pandémie.

Sur un plan plus global, comment expliquer que l'urgence ait si longtemps dominé la gestion du sans-abrisme à l'échelle locale ? Certains acteurs du terrain évoquent le *Shelter Industrial Complex*, Complexe industriel des foyers d'accueil : derrière l'expression provocatrice se cache une volonté de maintenir à flot un quadrillage territorial de foyers d'urgence, dans une optique de *statu quo* social et sécuritaire. Le maintien d'un sans-abrisme élevé permet de justifier les emplois qu'il génère et le nombre de lits pouvant accueillir les sans-abris. Le risque d'autosatisfaction (*self complacency*) est mentionné par Mary B. lors de nos échanges⁴⁹⁵, qui soumet la pérennité du sans-abrisme à la satisfaction du devoir accompli pour les travailleurs sociaux. Si le sujet reste controversé et peu évoqué dans les médias ou les archives locales, il participe d'une conversation nationale sur la persistance de fléaux sociaux comme le sans-abrisme, malgré une récente prise de conscience à tous les échelons du pouvoir. La directrice d'un foyer accueillant des familles sans solution situé au nord de Boston, à Beverly, évoque le NPIC ou *Non-Profit Industrial Complex*, qu'elle assure voir à l'œuvre dans le financement de la structure qu'elle dirige⁴⁹⁶. La formule, employée au départ par le président Eisenhower pour dénoncer la collusion entre pouvoir politique et militaire en 1961⁴⁹⁷, renvoie ici aux donateurs des foyers d'accueil, jugés partiellement responsables du sans-abrisme, lorsqu'ils investissent dans de luxueux appartements et qu'ils reversent parallèlement une partie de leur fortune aux conseils d'administration de ces foyers, à des fins de réductions fiscales. Les lieux d'accueil comme le foyer de Beverly, organisations à but non lucratif, ne sont pas en position de force pour se libérer de l'emprise d'intérêts privés de cet ordre, et le financement, discutable à ses yeux, continue de s'opérer à bas bruit.

Nous reviendrons sur les retombées concrètes de ce dispositif dans notre dernière partie. Toutefois, la prise en compte de ces intérêts iconoclastes fait écho au concept *d'Overton Window* défendu par un groupe de réflexion conservateur précédemment évoqué⁴⁹⁸ : il est jugé

⁴⁹⁵ *Op. Cit.*

⁴⁹⁶ Entretien avec Rachel H. à Valbonne (France) le 12 septembre 2021, *Op. Cit.*

⁴⁹⁷ "In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex", NATIONAL ARCHIVES. *President Dwight D. Eisenhower's Farewell Address*, 17 January 1961,

<https://www.archives.gov/milestone-documents/president-dwight-d-eisenhowers-farewell-address>

Accessed on May 10, 2023.

⁴⁹⁸ *Op. Cit.*, p. 22

politiquement acceptable par la puissance publique de maintenir des foyers de sans-abris et de les financer par des moyens légaux bien que moralement discutables. L'opinion publique dans son ensemble ignore, du reste, les dessous du stratagème.

Le financement des foyers demeure, quoi qu'il en soit, un sujet sensible, et les estimations varient fortement selon les territoires et les profils des personnes aidées. À l'échelle fédérale, selon une étude du HUD parue en 2010, le coût d'un hébergement en foyer oscillait entre 46 et 123 dollars par nuit, soit 1380 et 3690 dollars par mois⁴⁹⁹. L'agence *Mass Landlords* estimait quant à elle en 2021, que le montant nécessaire à l'hébergement d'urgence pour une famille dans le Massachusetts s'élevait à plus de 30 000 dollars par an en moyenne⁵⁰⁰. La somme grimpe lorsque les sans-abris nécessitent des soins particuliers.

Les foyers sont ainsi devenus la « solution par défaut⁵⁰¹ ». L'absence d'alternatives est avérée et déplorée par tous, dessinant alors une incapacité ou une volonté des élites politiques de considérer le sans-abrisme comme un fléau avant tout pluriel. La multiplicité des situations ne saurait s'accommoder éternellement d'un système unique de prise en charge. Ainsi, varier les alternatives permettrait également une refonte de la gestion non pas du sans-abrisme mais bien des sans-abris. Or, les sommes engagées dans les foyers d'hébergement échouent en effet à mettre à l'abri tous ceux qui le nécessitent :

Étant donné que de nombreux sans-abris évitent les foyers soit à certaines occasions soit systématiquement — même dans des juridictions qui garantissent l'accès à un abri comme la ville de New York —, augmenter le nombre de lits disponibles pour héberger tout le monde n'éradiquerait pas le sans-abrisme des personnes vivant dans la rue⁵⁰².

⁴⁹⁹ CUNNINGHAM, Mary, et al. "Rapid Re-Housing: What the Research Says", *The Urban Institute*, June 2015, p. 5

<https://www.urban.org/sites/default/files/publication/54201/2000265-Rapid-Re-housing-What-the-Research-Says.pdf>

Accessed on May 12, 2023.

⁵⁰⁰ "Mass Landlords has been informed that there are roughly 4,500 families in EA, and that the average stay per family is nine months. This would mean that approximately 6,000 families are being served each year.

If these figures are correct, then the cost of EA would be **\$31,833** per family per year". CACERES, Nomer.

Mass Landlords, Blog, Updated October 19, 2021,

<https://masslandlords.net/cost-help-massachusetts-homeless/>

Accessed on May 11, 2023. (Nous surlignons).

⁵⁰¹ *Ibid.* (Notre traduction)

⁵⁰² "Given that many people who experience homelessness avoid shelters some or all of the time — including in jurisdictions with a right to shelter, like New York City — expanding bed supply to all of the unsheltered would not eliminate unsheltered homelessness". CULHANE, Dennis P., AN, Seongho. (2022) *Estimated Revenue of the Nonprofit Homeless Shelter Industry in the United States: Implications for a More Comprehensive Approach to Unmet Shelter Demand*, *Housing Policy Debate*, 32:6, 823-836,

<https://www.nlihc.org/sites/default/files/Estimated-Revenue-of-the-Nonprofit-Homeless-Shelter-Industry-in-the-United-States-Implications-for-a-More-Comprehensive-Approach-to-Unmet-Shelter.pdf>

Accessed on May 11, 2023.

L'ébauche de solutions innovantes doit pouvoir tirer les leçons d'un constat établi bien avant que Dennis Culhane, spécialiste reconnu du sans-abrisme et professeur à *U-Penn*, ne l'évoque dans cette étude et qui dépasse, sans que cela puisse surprendre, les limites géographiques du Grand Boston. Au risque d'énoncer un tropisme, les alignements de tentes de sans-abris dans les métropoles de la côte ouest attestent, depuis les années 1980, de l'incapacité à convaincre ceux qui y logent de rejoindre un foyer. Comment expliquer que cette offre unique et réductrice des foyers n'ait pas été davantage remise en cause par la puissance publique au fil des ans et des territoires ? Y répondre contraint le chercheur à élargir la focale, sans considérer uniquement l'angle trop réducteur des coûts estimés. Si nous reprenons l'interrogation empirique des chercheurs Larry Bennett et Janet Smith, *Where are Poor People to Live* ⁵⁰³, les réponses sont multiples et la résolution de l'énigme encore inachevée. Quelles sont donc les alternatives aux foyers d'urgence pour les sans-abris dans le Grand Boston ? Quels résultats, s'ils sont disponibles et fiables, sont obtenus pour chacune d'entre elles ? Si on cherche à représenter le parcours d'un sans-abri dans sa quête d'un logement stable, plusieurs étapes décisives se succèdent dans une chronologie variable. Dans cet itinéraire balisé, certains passages « obligés » sont à franchir : le logement transitoire, rapide⁵⁰⁴ et permanent.

2. Les alternatives aux foyers

a. Trois volets : logement transitoire, rapide, permanent

i. *Transitional Housing*

Avant toute chose, il convient de mentionner le rôle déterminant que jouent les *Continuums of Care*⁵⁰⁵, CoCs, dans ces politiques de retour au logement. Apparus à la fin des années 1990 sous la houlette du HUD⁵⁰⁶, ces regroupements d'agences locales ou régionales

⁵⁰³ *Op. Cit.*

⁵⁰⁴ Les deux premières étapes ne font souvent qu'une.

⁵⁰⁵ « Systèmes de soins en continu ». (Notre traduction)

⁵⁰⁶ "The US Department of Housing and Urban Development (HUD) initiated the Continuum of Care process in 1994 to encourage a coordinated, strategic approach to planning for programs that assist individuals and families who are homeless. The CoC approach fundamentally reorganized the mechanism by which McKinney homeless assistance funds were awarded. HUD homeless assistance program funds for Shelter Plus Care, Supportive Housing Program, and Section 8 Moderate Rehabilitation for SRO were consolidated into a single competitive grant process. This change was made to encourage communities to develop comprehensive systems to address the range of needs of different homeless populations", U.S DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. Office of Community Planning and Development, *Continuums of Care for States*,

encadrent l'ensemble des mesures prises par les autorités en termes d'hébergement d'urgence, de logement transitoire, rapide ou permanent, et de services à la personne en vue d'une réinsertion socio-professionnelle notamment. La carte en annexe détaille le découpage de ces CoCs dans le Massachusetts⁵⁰⁷. Chacun d'eux est supervisé par un responsable qui est sollicité lors de la préparation du recensement annuel des sans-abris.

Si la ville de Boston constitue à elle seule un CoC, la plupart couvrent un territoire bien plus étendu. Il est intéressant de noter que la ville de Lynn, au nord de Boston, a souhaité se détacher du CoC qui recouvre les communes avoisinantes, tout comme Cambridge. Les CoCs entrent en compétition lors de l'attribution des fonds par le HUD et constituent ainsi des micro-entités qui assurent, en relative autonomie, la politique de gestion du sans-abrisme sur un territoire donné.

La première étape vers le relogement réside dans le logement transitoire ou *Transitional Housing*. Les personnes auparavant sans abri ont accès à un appartement qui joue le rôle de sas entre la rue et le logement pérenne. Les travailleurs sociaux encadrent cette transition, qui s'étale sur 6 à 24 mois⁵⁰⁸, en fournissant une présence régulière et un soutien logistique, psychologique et matériel. Certains nouveaux locataires sont parfois incapables de se servir d'un électro-ménager même rudimentaire. Le retour à l'emploi est encouragé et facilité. Le relogement correspond parfois à un premier accès à un toit.

Avant de nous intéresser au contexte proprement local, il convient de compléter l'éventail possible de solutions de relogement existantes sur le plan fédéral : outre les foyers et le logement transitoire, le site *United Ways to End Homelessness*, affilié à une organisation caritative plus globale⁵⁰⁹ recense également le Relogement rapide, *Rapid ReHousing* (RRH) et le Logement aidé et permanent, *Permanent Supportive Housing* (PSH)⁵¹⁰. Les deux dispositifs s'intègrent dans la philosophie de *Housing First*⁵¹¹, un principe d'action qui

<https://files.hudexchange.info/resources/documents/CoCforStates.pdf>

Accessed on July 13, 2023.

⁵⁰⁷ Annexe 2.10

⁵⁰⁸ La durée est réduite à un an maximum dans d'autres États, comme le New Jersey par exemple.

⁵⁰⁹ *United Way*, l'une des plus grandes organisations caritatives mondiales, est présente sur tout le territoire américain.

⁵¹⁰ UNITED TO END HOMELESSNESS. "Types of Housing Support for the Homeless",

<https://unitedtoendhomelessness.org/blog/types-of-housing-support-for-the-homeless/>

Accessed on May 12, 2023.

⁵¹¹ "*Housing First* approach to address homelessness, which is a recovery-oriented model meant to move individuals quickly into independent/permanent housing then providing appropriate support services once they are housed", *Ibid.*

conditionne le fonctionnement et le financement des programmes d'aide dans le Massachusetts⁵¹².

RRH diffère du logement transitoire : il offre une alternative aux sans-abris non chroniques, qui disposent d'un soutien financier temporaire, ainsi que de mesures d'aide au retour à l'emploi. Si l'objectif final est toujours la pérennisation du logement pour les occupants, le dispositif a été largement déployé ces dernières années, sans forcément conduire à un logement stable, comme nous le verrons. Quant à PSH, il s'adresse en priorité aux sans-abris chroniques et fournit un soutien souple et modulable sur la durée. Les modalités des deux dispositifs varient selon les États.

Selon l'étude de l'*Urban Institute* mentionnée précédemment⁵¹³, les effets de *Transitional Housing* demeurent limités et non proportionnels à l'effort financier engagé. Plusieurs raisons sont évoquées dans le rapport : les conditions d'accès sont restreintes et soumises à la réussite de tests divers⁵¹⁴, de nombreux participants quittent le dispositif avant d'avoir obtenu un logement ou un emploi stables, et certains disposent de ressources insuffisantes à la fin du programme d'assistance. La plupart des individus ou des familles qui intègrent le logement transitoire sont considérés incapables de vivre de manière indépendante car non préparés. Le vocable *housing-ready*⁵¹⁵ fait réagir négativement les travailleurs sociaux rencontrés à Boston. Il confine selon eux à l'aporie dans un parc de logements aussi réduit que celui de la ville et de ses environs. Encourager d'anciens sans-abris à se préparer à vivre en autonomie dans un territoire si dépourvu de logements abordables est selon eux un raisonnement fallacieux qui ne peut que catalyser les mécontentements⁵¹⁶. Dans certains cas, ces personnes reprennent du reste le chemin du foyer d'urgence⁵¹⁷.

Selon D. Culhane, la distinction autrefois établie entre foyer d'urgence et logement de transition s'est progressivement effacée, et la tendance est au maintien des premiers, au détriment du logement transitoire, peu encouragé par les agences du HUD en raison de son

⁵¹² Le principe de *Housing First* a été validé à l'échelle fédérale par USICH: "In a 2016 memo, USICH urges local officials: "The U.S. Interagency Council on Homelessness (USICH) and HUD cite *Housing First* as a best practice. In its 2022 *Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness*, USICH recommits the federal government to *Housing First*, referring to the model as "a proven solution that leads to housing stability as well as improvements in health and well-being", NATIONAL LOW INCOME HOUSING COALITION. *The Case for Housing First*, <https://nlihc.org/sites/default/files/Housing-First-Research.pdf> Accessed on May 12, 2023.

⁵¹³ *Op. Cit.*

⁵¹⁴ Test de motivation et nécessité de présenter un dépistage négatif concernant l'usage de stupéfiants.

⁵¹⁵ « Prêt à vivre dans un logement ». (Notre traduction)

⁵¹⁶ Entretien avec Steve H. par Zoom, MHSA, le 15 octobre 2021.

⁵¹⁷ *Op. Cit.*, p. 6.

coût⁵¹⁸. La figure ci-dessous illustre la nouvelle donne en matière de logement social à l'échelle fédérale : la part considérable octroyée aux hébergements d'urgence souligne la rareté du logement social. Quant à PSH, il incarne une promesse de retour stable au logement aux États-Unis, dont nous étudierons les aspects un peu plus loin dans notre étude.

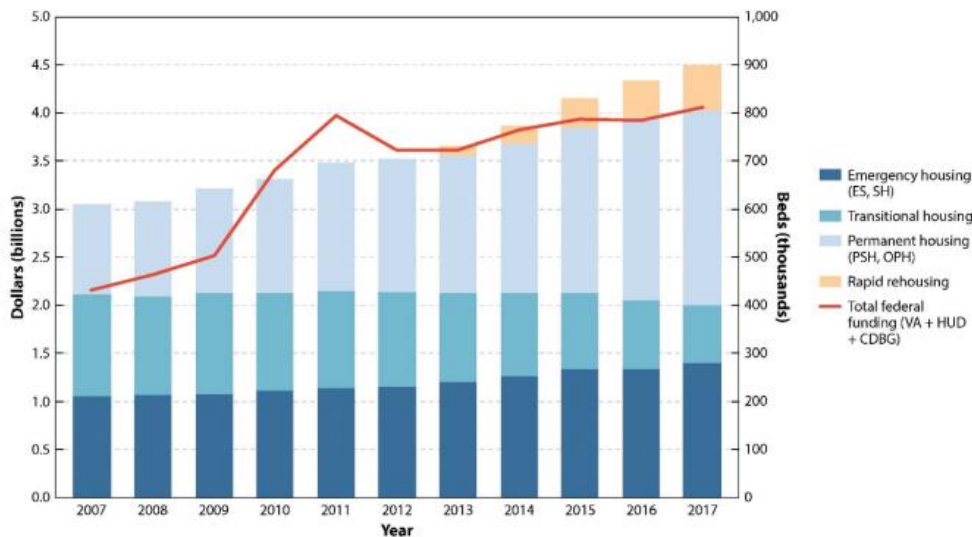


Fig. 15 - Nombre de lits et financement fédéral, 2007-2017 (D. Culhane).

Lorsque l'on recherche des témoignages sur le logement transitoire dans le Grand Boston, on remarque que le programme est en effet « dilué » dans un ensemble de mesures de retour au logement, et ne constitue plus véritablement un dispositif à part entière, ce qui corrobore les propos de D. Culhane. Le logement transitoire a échoué à s'imposer comme une alternative viable et un levier de stabilisation géographique et socio-économique des familles et des individus sans abri. Tentative avortée d'un accès rapide au logement, il s'avère moins convaincant que *Rapid ReHousing*, établi autour de 2012-2013 à l'échelle fédérale et dont la part ne cesse de croître.

ii. *Rapid ReHousing*

La loi fédérale sur le réinvestissement et le rétablissement américains de 2009, *The American Recovery and Reinvestment Act* ou *Recovery Act*, a jeté les bases d'un programme

⁵¹⁸ “Although transitional housing and emergency shelter have historically had different service structures, those distinctions have become blurred in recent years. (...) the net number of these temporary beds has been relatively unchanged since 2007, although the mix has shifted significantly toward more emergency shelter and fewer transitional housing”. *Ibid.*

de financement de relogement rapide (RRH) et de prévention du sans-abrisme pour un montant global de 1,5 milliard de dollars.

Le rapport de l'*Urban Institute* propose une définition étayée de RRH :

Le relogement rapide est une intervention destinée à faire emménager des familles sans abri dans un logement permanent aussi rapidement que possible, (...) en offrant des services de localisation des logements et une aide financière en lien avec les coûts engendrés par l'accès au logement (par exemple, les arriérés de loyers, une aide durable au paiement du loyer, les coûts liés à l'emménagement). (...) Les services de relogement rapide s'insèrent dans le cadre du Logement d'abord pour que ces familles accèdent à un logement permanent et puissent y rester sans difficulté⁵¹⁹.

La mesure doit comporter trois volets essentiels qui recouvrent la recherche d'un logement adapté et la mise en relation avec des propriétaires, l'aide financière liée aux coûts d'installation, et les services d'assistance après emménagement⁵²⁰. La nature du dispositif résulte d'un accord entre plusieurs parties prenantes, l'USICH, le HUD, le Département des Vétérans et la Coalition Nationale pour éradiquer le sans-abrisme, *National Alliance to End Homelessness*. Cette mosaïque d'intervenants pose les jalons d'une politique nationale de relogement dans le cadre de *Housing First*, entérinant le principe d'une aide multidimensionnelle et de sa temporalité variable selon les lieux et les personnes. Si la part de RRH dans le retour au logement global des sans-abris demeure malgré tout assez marginale⁵²¹, le système présente un seuil d'éligibilité inférieur à celui de *Transitional Housing* et permet à davantage de familles d'y accéder sur le plan fédéral⁵²². Il permet aussi de ne pas séparer les pères du reste du foyer, comme c'est généralement le cas dans les autres structures transitoires⁵²³.

Les conclusions du rapport sont fragiles et attestent de la difficulté à estimer les véritables effets du dispositif. Ce constat rappelle les invariants de la recherche en sociologie : comment s'assurer scientifiquement de la validité de RRH quand les paramètres de succès varient d'une institution à l'autre, et ne renseignent que partiellement sur les retombées du programme ? Si

⁵¹⁹ "Rapid ReHousing is an intervention designed to move homeless families into permanent housing as quickly as possible. (...) by providing housing location services and financial assistance for housing related expenses (e.g., rent arrears, ongoing rent assistance, moving costs). (...) rapid re-housing services are designed with a housing first approach to get families in permanent housing and keep them stable once they are there". *Op. Cit.*, p. 8. (Notre traduction)

⁵²⁰ "Housing identification services", "Financial assistance for housing-related expenses" and "Case management services", *Ibid.*, p. 8.

⁵²¹ Le rapport indique que 8% des enfants en situation de relogement étaient concernés par RRH en 2015, *Ibid.*, p. 10

⁵²² *Ibid.*

⁵²³ Les raisons traditionnellement invoquées sont la sécurité, les risques de violence et le nombre de places limitées qui conduisent à privilégier femmes et enfants.

l'objectif principal consiste selon l'USICH à faire sortir des familles du sans-abrisme, comment séparer dans l'évaluation le temps passé en foyer, en logement transitoire et en RRH ?

Ce que *Rapid ReHousing* réactualise, c'est aussi une alliance espace-temps inédite : le relogement s'inscrit en effet d'emblée dans une temporalité réduite, et un lieu à la fois circonscrit et insuffisamment sécurisant⁵²⁴. Étudier les politiques de relogement sous cet angle révèle un bornage matériel et symbolique contraignant pour les familles et ceux qui les assistent, et laisse entrevoir une conception étroite de la voie vers un meilleur habitat social, où les échelles sont bridées et les perspectives opaques.

Il n'est pas anodin que les sites Internet des agences de soutien aux sans-abris, comme celui de MHSA, privilégient les *Success Stories* sur leurs pages : pas de données scientifiques probablement contrastées mais des symboles d'espoir incarnés. La réussite a un prénom et un visage : le site procède ainsi à une utilisation institutionnelle de la photographie qui rappelle le travail d'Eliane de Larminat sur l'intérieur des maisons américaines entre 1930 et 1990⁵²⁵. Ses clichés sont une fenêtre sur la vie intime des familles, tout comme les traits des anciens sans-abris incarnent les vicissitudes et les exploits de leurs existences. La personnalisation et l'individualisation du succès d'un dispositif comme RRH nourrit une logique d'amplification plus efficace que tous les graphiques.

L'objectif ultime de RRH consistait à éliminer le sans-abrisme à l'échelon fédéral à l'horizon 2020. Pandémie mise à part, les résultats demeurent incertains, et les personnes relogées dans ces structures semblent demeurer prisonnières d'une injonction à trouver rapidement un travail, dont la nature souvent précaire les empêche de se stabiliser et de garantir leur logement selon les critères de RRH⁵²⁶. Les recherches restent encore limitées sur le sujet selon l'étude de l'*Urban Institute*, pour des raisons sans doute de recueil ardu des données multiples qu'elles nécessitent et par la volatilité du public concerné. Une construction médiatique est également à l'œuvre, qui veut promouvoir RRH pour réduire la part des foyers d'urgence dans le logement social.

À l'échelle du Grand Boston, les statistiques récentes sur RRH semblent introuvables. La dernière étude locale date de 2012 et a été réalisée par deux chercheurs en sciences sociales à

⁵²⁴ "Some residents who moved with rapid re-housing reported "terrible experiences" in neighborhoods that were plagued by drugs and violence and that they did not feel safe", *Ibid.*, p. 18.

⁵²⁵ FROGER, Lilian. « Eliane de Larminat, Houses & Homes : photographeur la maison aux Etats-Unis », *1930-1990, Critique d'art*, 30 novembre 2022, <http://journals.openedition.org/critiquedart/85420>

Accessed on June 15, 2023

⁵²⁶ *Ibid.*, p. 17.

U-Mass. Selon leur rapport⁵²⁷, la branche fédérale du HUD a alloué 44,5 millions de dollars au Massachusetts, somme répartie entre les pouvoirs locaux et le *Commonwealth*. 8,3 millions ont été attribués spécifiquement au *Rapid ReHousing*, pour des familles qui résidaient en foyer d'urgence ou dans des motels. L'étude a porté sur un échantillon de 486 familles recevant l'assistance au logement de six agences réparties dans quatre régions de l'État dont le Grand Boston.

L'un des principaux intérêts de l'étude réside dans l'analyse des résultats 12 à 18 mois plus tard. Les auteurs rappellent que la mesure, à l'échelle étatique, est également sous-tendue par le principe de *Housing First* et la volonté de s'éloigner d'une approche exclusivement fondée sur la simple mise à l'abri en foyer. Le graphique ci-dessous illustre l'écart vertigineux entre les ressources des familles et le revenu nécessaire en 2011 pour occuper un appartement de trois pièces, selon les loyers pratiqués sur le marché de l'immobilier local.

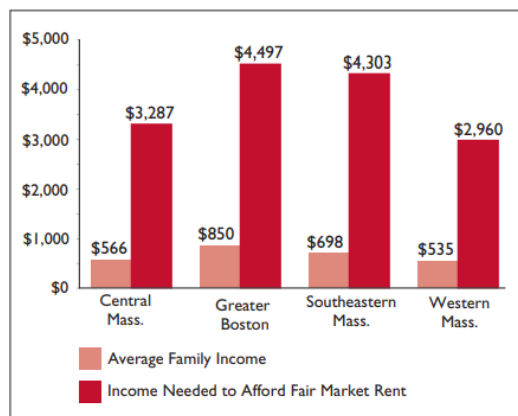


Fig. 16 - Écart entre les revenus familiaux et le prix de location du marché en 2011.

Source : https://scholarworks.umb.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=csp_pubs

L'écart justifie de manière flagrante la nécessité interventionniste dans un contexte de logements rares et chers. La période succède à la crise des *subprimes* de 2008-2009 qui fragilise durablement le marché immobilier, même si l'État se révèle moins fortement touché que d'autres régions des États-Unis⁵²⁸. Autre différence sensible : la politique de relogement s'appuie également sur les mesures énoncées en 2007 par une Commission réunie sur le sujet à l'échelle du *Commonwealth*, et qui propose de résoudre le fléau du sans-abrisme des familles

⁵²⁷ DAVIS, Tim H. and L, Terry S. "Rapid Re-Housing of Families Experiencing Homelessness in Massachusetts: Maintaining Housing Stability" (2012). *Center for Social Policy Publications*. Paper 61, https://scholarworks.umb.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=csp_pubs

Accessed on May 15, 2023.

⁵²⁸ Cf. II B 2 b.

selon trois axes majeurs : la prévention, les efforts de stabilisation des logements et de la situation économique des familles concernées⁵²⁹.

Cette population souffre particulièrement d'une inadéquation entre offre et demande de logements. C'est seulement à partir de 2011 que le *PIT Count* a commencé officiellement à recenser le nombre de familles sans abri dans le Massachusetts. Or, comme nous l'avons évoqué en début d'étude, si les individus isolés composent une part moins élevée depuis quelques années du nombre total de personnes à la rue dans cet État, le sans-abrisme des familles ne cesse de croître depuis sa prise en compte dans les recensements, en particulier à Boston, et a atteint un niveau record en 2018⁵³⁰. C'est donc à cette population qu'il est urgent de s'adresser en particulier.

Fournir un logement à une famille implique la recherche d'une solution la plus pérenne possible en vertu des besoins de stabilité géographique et administrative des enfants (école, repères spatiaux, sécurité psychoaffective). La mise en place de structures de logement aidé permanent est ainsi privilégiée par les autorités locales, étatiques et fédérales dès le milieu des années 2000, et connaît rapidement des résultats prometteurs. Nous nous appuyons ici sur le dernier rapport détaillé en date sur le sujet, paru en 2017, avant d'évoquer la situation actuelle.

iii. *Permanent Supportive Housing*⁵³¹ (PSH)

Sans qu'il soit possible de dater avec précision les premiers programmes relevant de PSH, le dispositif apporte dès les années 1990 une réponse plus exhaustive à la nécessité de résorber le sans-abrisme chronique : les coûts supplémentaires engendrés par les séjours plus fréquents de ces personnes dans les services d'urgence ou dans des foyers d'accueil sont considérables. En 2017, 11% des sans-abris du Massachusetts étaient considérés comme chroniques⁵³². La définition se décline en deux volets principaux⁵³³ : être sans toit depuis un an

⁵²⁹ *Op. Cit.*, p. 1.

⁵³⁰ Cf. I Introduction

⁵³¹ « Logement pérenne accompagné ». (Notre traduction)

⁵³² CHIUMENTI, Nicholas. "The Supply of Permanent Supportive Housing in Massachusetts: Comparing Availability to the Chronic Homeless Population", *New England Public Policy Center Policy Report*, Federal Reserve Bank of Boston, 2018, p. 3, <https://www.bostonfed.org/publications/new-england-public-policy-center-policy-report/2018/the-supply-of-permanent-supportive-housing-in-massachusetts.aspx>
Accessed on May 28, 2023.

⁵³³ Annexe 2.11

HUD EXCHANGE. *Definition of Chronic Homelessness*, <https://www.hudexchange.info/homelessness-assistance/coc-esg-virtual-binders/coc-esg-homeless-eligibility/definition-of-chronic-homelessness/>
Accessed on May 28, 2023.

au moins ou pour un total d'un an sur les trois années précédentes, et souffrir d'une maladie chronique ou d'un handicap avéré, qui incluent la maladie mentale ou l'addiction⁵³⁴. Comme le rappelle Nicholas Chiumenti, contrairement aux foyers d'urgence, aucune limite de séjour n'est imposée aux candidats à PSH, qui signent un bail et participent au loyer à hauteur d'environ 30%. Des services d'aide psychologique ou de désintoxication sont proposés, mais la participation des résidents demeure optionnelle. Plusieurs études attestent du succès du dispositif. La plupart des personnes logées par le programme de PSH ne retrouvent pas le chemin de la rue⁵³⁵. Le financement du dispositif nécessite la collaboration des trois principales strates de gouvernement : à l'échelle fédérale, le HUD prend en charge la construction ou l'acquisition des biens, tandis que des financements étatiques et locaux issus de *trusts* ou de crédits d'impôt permettent de créer de nouveaux appartements obéissant aux critères de PSH. Si le nombre de lits disponibles dans ce type de logements a été augmenté de 3 500 entre 2007 et 2017⁵³⁶, soit 43,6% selon Chiumenti, le très faible taux de vacance laisse entrevoir une offre insuffisante au vu de la demande. En outre, si le nombre d'individus isolés sans abri diminue dans le Massachusetts depuis quelques années, celui des familles augmente sans être contrebalancé par une offre suffisante de PSH⁵³⁷. Une explication est avancée dans le rapport : à l'origine, le programme s'est concentré sur les individus isolés⁵³⁸. Toutefois, ce manque d'agilité décisionnelle dessine en creux une incapacité des autorités à remanier les dispositifs d'aide au logement, selon les données collectées notamment lors du recensement annuel. La dichotomie entre offre et demande est ainsi amplifiée par une apparente apathie doctrinaire à l'échelon étatique.

Censées garantir avant tout la stabilisation des familles et leur relogement, les élites politiques étatiques et locales achoppent donc sur un pan sensible de la population concernée, ce qui explique par exemple que la modeste baisse du nombre d'individus isolés sans abri à Boston en 2022, à la suite du recensement évoquée au début de notre étude⁵³⁹, ne puisse constituer un

⁵³⁴ Ces sans-abris chroniques représentaient environ 25% du nombre total de sans-abris en 2022 selon le rapport annuel de HUD. L'augmentation est sensible à l'échelle fédérale et se concentre surtout sur les années 2020-2022. The 2022 Annual Homelessness Assessment Report, *Op. Cit.*

⁵³⁵ "Current HUD data also points to successful outcomes for PSH participants. HUD's Annual Homeless Assessment Report to Congress (AHAR) shows that on average, 55.6 percent of individuals and 52.5 percent of families remained housed in PSH units for two years or more, with over half of both individual and family households exiting PSH to enter another permanent living situation, such as a market-rate apartment", *Ibid.*, p. 7.

⁵³⁶ Bien qu'il s'agisse d'unités de logements, c'est le nombre de lits qui est pris en compte dans le rapport.

⁵³⁷ "Between 2007 and 2017 the number of homeless families in Massachusetts increased by 65 percent", *Ibid.*, p. 6.

⁵³⁸ "While at times the growth of PSH beds designated for families has outpaced the growth of PSH beds for individuals, the majority of the state's inventory remains devoted to serving the individual homeless population, largely because from the outset the individual PSH inventory was much larger than family PSH inventory in the dataset", *Ibid.*, p 10

⁵³⁹ Cf. I Introduction, p. 6.

motif valable de réjouissance à l'échelle locale. L'augmentation des familles sans solution incarne ainsi à lui seul une figure métonymique de l'échec des politiques à leur endroit, d'autant plus coûteux politiquement que PSH a fait preuve de son efficacité et de sa rentabilité⁵⁴⁰.



Fig. 17 - Pine Street Inn, PSH.

The Boston Globe, 20 December 2022.

Photo: John Tlumacki.

Si PSH continue de se développer dans le Grand Boston aujourd'hui, l'augmentation du nombre d'appartements réservés aux familles reste incertaine : un article du *Globe* paru le 16 novembre 2019 annonçait sur un ton victorieux la sortie de terre du plus grand immeuble de PSH à Boston, soutenue sur le plan logistique et financier par PSI⁵⁴¹. Le nombre d'unités réservées aux familles n'est toutefois pas mentionné. La question se pose de savoir s'il s'agit d'une omission du journaliste, ou si l'urgence est telle qu'il suffit de mentionner ce dispositif pour atténuer les inquiétudes de l'opinion publique et les sujets de mécontentements électoraux à venir. En 2022, un autre article⁵⁴² évoque les obstacles que doivent franchir les promoteurs selon les quartiers où s'implantent ces habitations : si les questions de la criminalité ou de la proximité avec une école sont soulevées, ce sont là encore des individus isolés qui sont interrogés. Ainsi, l'absence de données quantitatives sur le relogement de familles en PSH constitue un frein avéré dans l'analyse du bien-fondé de ces dispositifs sur le long terme. On peut considérer que la logique qui sous-tend cet espace laissé vacant de la recherche entretient

⁵⁴⁰ "The costs associated with PSH programs have been shown to be offset through a reduction in the use of emergency shelters and other emergency services. In some cases, PSH has been shown to result in a net saving for communities", *Ibid.*, p. 7.

⁵⁴¹ LOGAN, Tim. "City Oks homeless housing complex", *The Boston Globe*, 16 November 2019, p. A8 <https://bostonglobe.newspapers.com/image/614521550/?terms=permanent%20supportive%20housing&match=1> Accessed on May 28, 2023.

⁵⁴² LEUNG, Shirley. "Permanent supportive housing' may be controversial to would-be neighbors, but it's been beneficial to those who live in it", *The Boston Globe*, 20 December 2022, <https://www.bostonglobe.com/2022/12/20/business/permanent-supportive-housing-may-be-controversial-would-be-neighbors-not-those-who-live-it/> Accessed on May 28, 2023.

une incertitude rhétorique, alimentée par la pénurie de ce type de logements sur le territoire qui nous occupe. Sans données fiables, l'amplification de ces programmes est remise en cause, et repose sur les aléas des décisions politiques locales. Le court terme reprend ainsi ses droits, au détriment de la stabilisation géographique de ces familles, « assignées » à l'attente⁵⁴³, comme tous ceux qui sont privés de pouvoir décisionnel sur leur propre existence.

Avant de se heurter à cet impasse social, un dispositif de maintien des locataires dans leur logement a été progressivement instauré en 2013 dans le Massachusetts, et offre un cadre législatif aux locataires risquant l'expulsion.

b. *Tenancy Protection Program*⁵⁴⁴, TPP

Ce programme de prévention du sans-abrisme, d'abord expérimenté dans l'ouest de l'État, consiste autour de 2013, à assurer une médiation entre les propriétaires et locataires, qui risquent l'expulsion pour cause d'invalidité, de maladie mentale, d'addiction ou de vieillissement⁵⁴⁵. Les chercheurs en sciences sociales ont alors placé leurs espoirs dans ce type de programme, en avançant l'idée que l'historiographie du sans-abrisme local avait montré à quel point le choix politique et stratégique de « rediriger les ressources de la communauté de la gestion de la crise vers l'éducation et le développement économique produit de meilleurs résultats⁵⁴⁶ ». C'est donc à une véritable refonte des connaissances des propriétaires et des locataires sur ce que la législation édicte qu'invite ce nouveau programme. Le dispositif est financé par plusieurs agences⁵⁴⁷ et se situe dans un espace de neutralité entre les parties prenantes, dont l'interlocuteur principal est le tribunal en charge des questions de logement, *Housing Court*, qui fournit notamment un espace de travail et de discussion pour régler certaines affaires qui lui sont présentées.

L'État est aujourd'hui découpé en 5 « divisions » de tailles très variées, qui disposent chacune d'un directeur du TPP. La planification géographique et le volume d'informations disponibles concernant le dispositif tranche avec ce qui est mis en place sur le reste du territoire des États-

⁵⁴³ ACHARD, Christelle. « Sans-abrisme et errance : entre causes et conséquences », *Le Sociographe*, vol. 53, no. 1, 2016, pp. 85-96.

⁵⁴⁴ « Programme de protection des locataires ». (Notre traduction)

⁵⁴⁵ FRIEDMAN, Donna H. et al. (2013) "Children and Homelessness in Massachusetts", *New England Journal of Public Policy*: Vol. 25: Issue 1, Article 8.

<http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol25/iss1/8>
Accessed on June 2, 2023.

⁵⁴⁶ "Redirecting the community's resources from crisis management to education and economic development leads to better results", *Ibid*, p. 9.

⁵⁴⁷ On peut citer Mass Housing Finance Agency et The City of Boston Jobs and Community Service Division.

Unis. Si des programmes semblables existent comme en Californie ou à New York, ils semblent pour la plupart relever du pouvoir municipal⁵⁴⁸. La longue histoire du sans-abrisme dans le Grand Boston porte ainsi ses fruits ici, dans une démarche qui cherche à concilier des intérêts *a priori* divergents dans l'espoir d'atteindre le bien commun.

Comme l'indique un document rédigé par le *non-profit* de Boston, *Bay Cove Human Services*, TPP ne peut assurer à tous les locataires risquant l'expulsion de rester dans leur logement :

TPP ne peut s'engager à garantir une solution alternative de logement ou à empêcher une expulsion qui conduise au sans-abrisme pour tous les participants au dispositif. Dans certains cas, les circonstances personnelles sont si terribles que leur capacité à recourir aux services disponibles et individualisés ne sera pas couronnée de succès malgré tous leurs efforts⁵⁴⁹.

Ce semi-aveu d'échec fait écho aux audiences auxquelles nous avons assisté au *Housing Court*, à Boston en avril 2022. Si les dossiers traités ce jour-là ne statuaient pas nécessairement sur des locataires concernés par le TPP, le premier concernait un jeune Africain-Américain atteint de troubles mentaux⁵⁵⁰, occupant illégalement un logement dont le bail était au nom de sa mère, absente depuis plusieurs mois. Comme souvent dans ce genre d'audiences, le jeune homme comparait sans la présence d'un avocat à ses côtés, contrairement au propriétaire du bien. L'audience a révélé que le logement ne faisait pas l'objet d'un bail mais d'un accord de location, *Tenancy Agreement*, selon lequel une occupation sur le long terme est illégale. Comme l'a rappelé le juge, les loyers demeuraient impayés depuis août 2021 et représentaient un montant total de 20 400 dollars. La somme devait être initialement remboursée au 1^{er} avril au plus tard. Après décision du juge, il a été convenu que le locataire s'acquitterait de la somme de 640 dollars deux jours, au plus tard, après l'audience. Dans le cas contraire, l'expulsion pouvait avoir lieu dès le 4 mai suivant, soit une semaine après.

Nous avons rencontré une juge officiant dans la salle d'audience adjacente. Elle a vanté les mérites de TPP et affirmé que le Massachusetts protège davantage ces locataires risquant l'expulsion que certains États comme la Floride, où « les gens voient juste leurs affaires jetées

⁵⁴⁸ Une exception : l'État de Washington qui détaille en ligne les mesures, rattachées au Département du commerce :

<https://www.commerce.wa.gov/serving-communities/homelessness/landlord-fund-programs/tenancy-preservation/>

Accessed on June 2, 2023.

⁵⁴⁹ "TPP cannot be successful in securing alternative housing or avoiding eviction and resulting homelessness for all participants. For some people, their personal circumstances are so formidable that their capacity to make use of available individualized services will not work despite their best efforts", BOSTON TENANCY PRESERVATION PROJECT. *Residential Division (MH) TPP*, Boston (date inconnue).

<https://vlpnet.org/wp-content/uploads/2019/06/Boston-Tenancy-Preservation-Project-Information.pdf>

Accessed on June 2, 2023.

⁵⁵⁰ "DMH is involved". Propos du juge en charge de l'audience. Boston Housing Court, le 27 avril 2022.

dehors⁵⁵¹ ». La juge a déploré le manque récurrent de représentation par un avocat pour ces locataires en souffrance et a admis avoir, au cours de sa carrière, condamné certains accusés à un séjour dans la rue faute de solution alternative⁵⁵².

Il est peu probable que le jeune homme évoqué précédemment ait été en mesure de rembourser les loyers impayés. L'intervention du judiciaire a ici permis, au mieux, de ralentir le processus d'expulsion, sans pour autant permettre une résolution véritable d'un contentieux qui mêle précarité économique et santé mentale, terreau du sans-abrisme. L'impasse atteinte dépasse les sphères judiciaires, administratives et politiques et confirme l'impuissance relative de mesures jugées malgré tout prometteuses.

Au-delà de ce cas particulier et de l'insécurité multifactorielle qu'il incarne, un autre aspect de la politique du logement social apparaît comme saillant dans le paysage urbain local : la mise en place des *vouchers*, les bons de logement censés permettre un accès facilité au logement abordable, dont les critères d'éligibilité et l'utilité demeurent toutefois controversés.

c. La question des bons de logement (*Vouchers*)⁵⁵³

Il est intéressant de constater que la naissance des *vouchers* sous l'appellation *Section 8*, résulte en 1974 d'un constat d'échec à l'échelle fédérale : la construction jugée trop coûteuse d'immeubles d'habitation financés intégralement par des fonds fédéraux entraîne une réflexion sur la remise à plat de l'assistance au logement abordable, et la mutation d'un dispositif immobilier vers un programme de financement. Cette évolution contient en germe les controverses récurrentes sur le choix politique de subventionner le logement social au lieu de le construire au sens littéral du terme. Le tropisme néolibéral de ce changement de paradigme est difficilement contestable, tant le refus de maintenir des services centralisés au profit d'allocations monétaires répond aux principes de l'économie sociale de marché. À ce pré-supposé s'ajoute l'argument d'une centralisation fédérale inopportune, qui conduit à la construction de logements sociaux dans des quartiers déjà paupérisés, comme le précise un rapport de l'*Urban Institute* en juin 2003⁵⁵⁴.

⁵⁵¹ "People just have their things thrown out". Entretien avec Beatrice I, juge à *Trial Court*, le premier niveau judiciaire dans le Massachusetts, *Boston Housing Court*, le 27 avril 2022.

⁵⁵² *Ibid.*

⁵⁵³ Nous faisons le choix de recourir au terme anglais de *voucher* dans notre étude pour des raisons de simplification.

⁵⁵⁴ "Federal housing construction programs have historically clustered assisted families in low-income, central city neighborhoods, contributing to both concentrated poverty and racial segregation. For example, 37 percent of

Le sans-abrisme se colore ainsi à l'aune des choix néolibéraux opérés. En promouvant le recours aux *vouchers* pour loger les plus démunis, les élites politiques fédérales contribuent aussi à lisser, dans une dilution symbolique, l'ensemble des politiques sociales sans préserver la spécificité du logement. Construire de l'habitat social constitue en effet une forme humanisée d'interventionnisme politique, qui contraint les participants à prendre en compte les besoins en termes d'espace et de configuration des lieux. Nous reviendrons sur l'évolution de la construction du logement social, largement ralentie sur le plan fédéral depuis les années 1980, et désormais encadrée principalement par les échelons étatiques et locaux du pouvoir. Une difficulté rencontrée dans nos recherches mérite d'être mentionnée : la distinction entre les fonds fléchés vers les *vouchers* et ceux qui doivent financer des constructions de logements sociaux s'avère imprécise, dans un contexte de prise de conscience accrue au niveau fédéral de l'urgence à résorber le sans-abrisme.

À l'échelle du Massachusetts, il existe trois principaux types de *vouchers* réservés à la location dans le parc privé : la version fédérale de *Section 8, Housing Choice Voucher Program*, (HCVP), le *Massachusetts Rental Voucher Program*, (MRVP), et l'*Alternative Housing Voucher Program*, (AHVP)⁵⁵⁵. Administré par DHCD, chacun de ces programmes cible une catégorie différente de sans-abris : si les deux premiers s'adressent à des publics variés, familles, personnes âgées et individus isolés, le dernier, établi en 1995, vise plus particulièrement les personnes à faibles revenus de moins de 60 ans et souffrant d'un handicap. « Il est possible que l'attente soit longue avant d'obtenir satisfaction⁵⁵⁶ » : la mention figure à plusieurs reprises sur le site Internet officiel qui répertorie ces aides. Un formulaire en ligne est mis à disposition des candidats à MRVP⁵⁵⁷.

public housing residents live in neighborhoods where the poverty rate exceeds 40 percent (Newman and Schnare 1997), and most African American residents of public housing live in neighborhoods that are majority black (Goering, Kamely, and Richardson 1994). Even more recent housing production programs, such as the Low-Income Housing Tax Credit and the HOME Program have placed a disproportionate share of assisted units in poor and minority neighborhoods. For example, almost half of LIHTC units are located in neighborhoods that are predominantly black (Burton et al. 2000)". AUSTIN TURNER, Margery. "Strengths and Weaknesses of the Housing Voucher Program", *The Urban Institute*, June 2003, <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/64536/900635-Strengths-and-Weaknesses-of-the-Housing-Voucher-Program.pdf>

Accessed on May 30, 2023.

⁵⁵⁵ RENTAL ASSISTANCE PROGRAM,

<https://www.mass.gov/rental-assistance-programs>

Accessed on May 29, 2023.

⁵⁵⁶ "Waits may be lengthy", *Ibid.* (Notre traduction)

⁵⁵⁷ Annexe 2.12

<https://www.mass.gov/doc/mrvp-application-form-english/download>

Accessed on May 29, 2023.

HCVP n'est valable que 120 jours à partir de la date d'émission. Bien que la période d'utilisation des deux autres types de *vouchers* ne soit pas précisée sur le site, cette borne temporelle constitue néanmoins l'un des principaux écueils de la mesure. En raison de la pénurie de logements répondant aux critères des *vouchers*, certains propriétaires de biens voient se présenter à leur porte de nombreux locataires potentiels pour un seul logement disponible. Cette courte période de validité du *voucher* explique aussi pourquoi les travailleuses sociales que nous avons suivies dans Boston lors de la maraude de jour tenaient à informer au plus vite l'une de leurs *clients* de l'apparition de son nom sur la liste des candidats éligibles⁵⁵⁸.

Il convient de préciser que ces *vouchers* s'adressent à toute personne en situation de mal-logement. Un autre dispositif, *Emergency Housing Vouchers*, EHV, programme fédéral et encadré par le HUD, vise exclusivement les personnes sans-abri ou risquant de le devenir. Ces *vouchers* passent nécessairement par les CoCs, qui transmettent le dossier du candidat à DHCD.

Ces programmes variés cherchent donc à couvrir l'ensemble des situations de sans-abrisme et du mal-logement dans le *Commonwealth*. Bien que leur existence mérite d'être soulignée et évaluée à l'aune de ce qui existe dans les autres États⁵⁵⁹, il reste que la création des *vouchers* n'a de sens que dans le cadre d'un parc locatif à la mesure du nombre distribué. Du Connecticut à la Californie en passant par le Texas, les médias répètent à l'envi que de nombreux *vouchers* ne sont jamais utilisés par leurs patients bénéficiaires, faute de logements disponibles⁵⁶⁰. Nous avons évoqué les discriminations au logement qui dissuadent certains propriétaires de louer leur bien à des personnes à faibles revenus. Bien que cette pratique persiste, elle contrevient toutefois aux dispositions légales prises en 2010 par le gouverneur Patrick, mais s'avère absente de la liste fédérale des discriminations :

⁵⁵⁸ Maraude du 3 mai 2022 à Boston.

⁵⁵⁹ La lisibilité des sites Internet officiels détaillant dans chaque État les aides au logement est à ce titre fort éclairante ; si celui du Massachusetts est clair, détaillé, et *a priori* facilement utilisable, ceux de la Californie ou de la Floride le sont beaucoup moins.

⁵⁶⁰ RABE THOMAS, Jacqueline. "Why half of affordable housing *vouchers* in CT go unused: 'A slamming door in my face'", *CT Insider*, 30 November 2022, <https://www.ctinsider.com/news/article/Half-of-CT-affordable-housing-lottery-winners-17597460.php>
LENS, Michael. "LA's *Section 8* housing program plagued by unused *vouchers*, landlord rejections", ABC7, 15 May 2023, <https://abc7.com/section-8-housing-city-of-los-angeles-hacla-public/13240363/>
SULLIVAN, Laura, ANDERSON, Meg. "*Section 8 Vouchers* Help the Poor — But Only If Housing Is Available", *All Things Considered*, NPR News, 10 May 2017 <https://www.npr.org/2017/05/10/527660512/section-8-vouchers-help-the-poor-but-only-if-housing-is-available>
Accessed on May 29, 2023.

Selon la loi fédérale, la discrimination au logement est proscrite pour les motifs suivants : race, couleur de peau, nationalité, religion, genre, invalidité/handicap, et situation familiale. Dans le Massachusetts, la discrimination au logement est proscrite pour des motifs supplémentaires : la situation maritale, les enfants, l'âge, l'orientation sexuelle, la situation militaire (vétérans de guerre ou membre des forces armées), **l'obtention des aides publiques / l'accès au logement subventionné**, le profil génétique et les antécédents familiaux⁵⁶¹.

Ces variations entre lois fédérales et étatiques relatives au logement social dessinent du reste une historiographie de la lutte de certaines minorités face aux obstacles rencontrés pour se loger. Même si la réalité des faits vient brouiller ce récit étatique, la référence illustre la volonté de construire une géographie morale qui entérine les droits des bénéficiaires de l'aide au logement.

D'autres raisons sont avancées par les chercheurs en sciences sociales pour expliquer l'échec fréquent du recours aux *vouchers*. Ainsi, entre 1985 et 1992, une étude sur la conjonction entre de faibles taux de construction et des niveaux élevés de disparition des logements abordables souligne que des villes comme Boston ou Los Angeles sont particulièrement touchées par ce télescopage délétère⁵⁶². Cette lecture nous paraît toutefois insuffisante pour expliquer l'incapacité des *vouchers* à résorber suffisamment le sans-abrisme à l'échelle du Massachusetts. Les efforts consentis, par des agences gouvernementales comme DHCD, de mettre sur pied un assemblage de dispositifs proposant des *vouchers* sont visiblement déconnectés d'une politique du logement au sens large, qui puisse englober la construction d'habitations, les mesures d'incitation à la location pour les propriétaires réticents, mais aussi une amélioration de la coordination entre les acteurs de terrain. Ainsi, lors de la maraude de jour à laquelle nous avons participé, l'une des travailleuses sociales a mentionné la tenue le jour-même d'une *Landlord Fair*, un événement au cours duquel certains propriétaires viennent proposer la location de leur bien à des personnes en situation de sans-abrisme, encadrées par les services de PSI entre autres. Quatre des *clients* de PSI qui disposaient alors d'un *voucher* s'étaient inscrits pour y participer. L'information sur la tenue de l'événement a été diffusée trop tardivement pour que PSI puisse joindre tous ceux qui auraient souhaité s'y rendre⁵⁶³.

⁵⁶¹ "Under federal law, discrimination in housing based on the following is prohibited: race; color; national origin; religion; sex; disability/handicap; and familial status. In Massachusetts, discrimination in housing is additionally prohibited based on the following: marital status; children; age; sexual orientation; military status (veteran or member of the armed services); **public assistance reciprocity; housing subsidy**; genetic information; and ancestry". (Nous surlignons).

COMMONWEALTH OF MASSACHUSETTS. Memorandum, Non-Discrimination in State Rental Assistance Program, MRVP Notice 2010-02, DHCD, 28 December 2010, p. 2, <https://www.mass.gov/doc/non-discrimination-in-state-rental-assistance-programs/download> Accessed on May 29, 2023.

⁵⁶²Shinn, *Op. Cit.*, p. 48.

⁵⁶³ Entretien avec Alice T., maraude à Boston, le 3 mai 2022

L'anecdote, si elle ne peut tenir lieu de règle générale, souligne toutefois les errements de la communication à l'échelle des élites locales, et laisse pointer une fragmentation des services en charge du logement au niveau municipal. L'absence de communication est ici d'autant plus regrettable que la coordination entre PSI et la mairie de Boston est par ailleurs souvent montrée en exemple par les parties prenantes elles-mêmes. Comme l'indique l'affiche ci-dessous, l'événement est organisé sur le site d'une autre organisation d'aide aux sans-abris, *Women's Lunch Place*. Il est possible que les responsables aient privilégié les *clients* recevant une aide par leur intermédiaire, ce qui validerait à nouveau la thèse de la fragmentation mais aussi de la compétition des services entre eux.

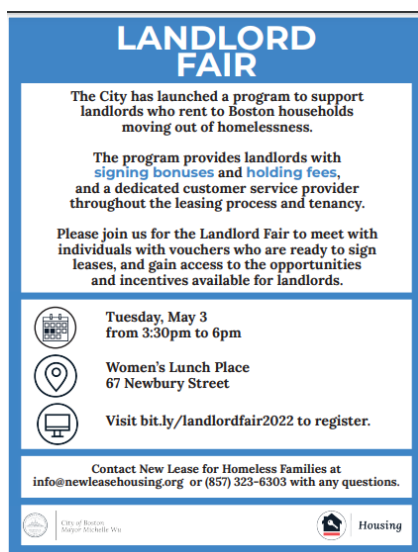


Fig. 18 - Landlord Fair, Women's Lunch Place, 3 mai 2022.

<https://masshousing.com/-/media/Files/Multifamily/Landlord-Fair-05032022.ashx>

Malgré les aléas organisationnels qu'il a suscités, l'événement traduit aussi une vitalité et une réactivité décisionnelles de la ville de Boston dans sa volonté d'assister les sans-abris dans leur recherche. Ce parti pris politique s'inscrit dans le cadre plus large d'une série d'initiatives à l'échelle locale mais aussi étatique, qui cherchent à pallier un programme de logements exclusivement publics moribond dont nous devons évoquer ici les particularités locales.

d. *Public Housing*

Avant toute chose, il convient de préciser les raisons qui nous ont conduit à l'aborder en fin de chapitre : comme mentionné auparavant, les listes d'attente pour accéder à un logement financé par les Autorités locales du logement, LHAs, sont si longues que de

nombreux demandeurs choisissent de recourir à d'autres dispositifs. La rareté des logements disponibles fait de ce type de construction un acteur secondaire sur la scène du logement social jusqu'à présent, rarement mentionné par les travailleurs sociaux sur le terrain. Nous avons largement évoqué les controverses liées à l'action de *Boston Housing Authority*, BHA, du temps de Flynn⁵⁶⁴. Toutefois, la décennie précédente est marquée à Boston par une fuite des locataires⁵⁶⁵ de certains programmes de logement publics comme celui de *Columbia Point*, à Dorchester, dont l'état de décrépitude et l'insalubrité de la décharge toute proche ainsi que le manque d'infrastructures font passer le nombre de familles logées sur place de 1504⁵⁶⁶ à 350 entre 1970 et 1979⁵⁶⁷. Le cas est unique dans le pays et pose les jalons des errements de BHA ensuite.

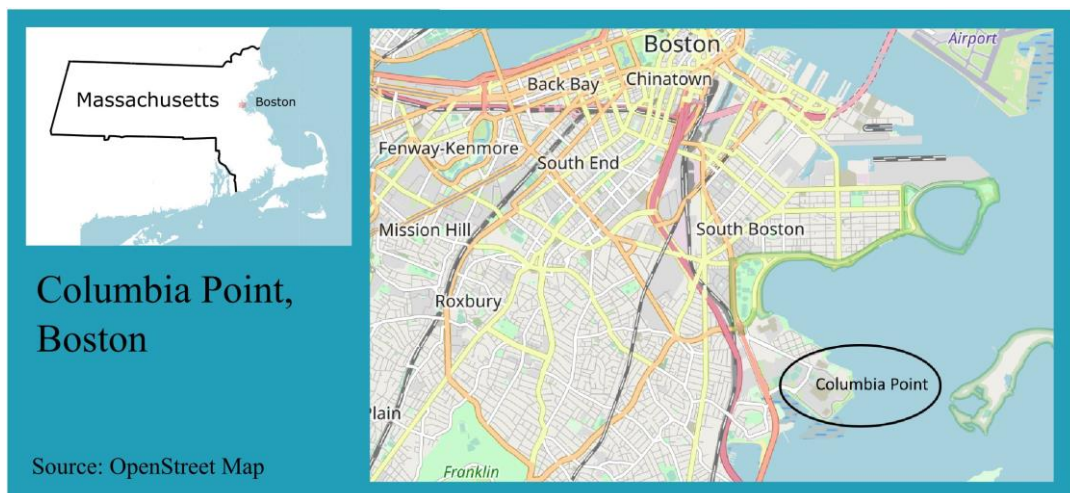


Fig. 19 - Columbia Point, Boston.

Source: OpenStreet Map.

⁵⁶⁴ Cf. I B 3 c.

⁵⁶⁵ Certains locataires avaient élu domicile à *Columbia Point* à la suite de la destruction du quartier de West End, évoquée dans notre première partie.

⁵⁶⁶ *Columbia Point* était le plus grand programme de logements publics de l'État à cette époque.

⁵⁶⁷ "The occupancy at Columbia Point went from 1,504 households to 350 between 1970 and 1979", VALE, Lawrence. *Housing as History: Columbia Point and Commonwealth*, Massachusetts Historical Society, 2 October 2019

<https://www.masshist.org/events/housing-history-columbia-point-and-Commonwealth>
Access on June 21, 2023.



Fig. 20 - Columbia Point, Dorchester. Programme de logements publics (~1950-1980).

<https://archboston.com/community/threads/was-bulldozing-columbia-point-a-mistake.5288>

Nous souhaitons nous intéresser ici plus précisément à l'évolution du logement public sur le plan local, et sur les raisons de son apparente inaccessibilité⁵⁶⁸. Nous entendons par logement public, *state-aided public housing*, les programmes de logements disponibles financés par l'État, dont sont également exclus les logements subventionnés par les *vouchers*. Le locataire verse son loyer à l'Autorité locale de logement, tandis qu'un détenteur de *voucher* dépend d'un propriétaire privé. W.Tucker rappelle du reste que le logement public n'était pas réservé à l'origine aux populations les plus nécessiteuses. Cette impuissance des politiques jette la lumière sur la présence, dans cette loi progressiste, d'un volet de responsabilisation des plus modestes et d'un refus de l'assistance, susceptible d'être associée à de l'assistanat :

Comme l'ont fait observer de nombreux commentateurs, le logement public n'était pas initialement destiné à loger les personnes pauvres ; « il y a des gens que nous ne pouvons atteindre ; je veux dire ceux qui n'ont pas les moyens de payer le loyer⁵⁶⁹ ».

Le débat en question débouche sur la loi de 1937, *Wagner-Steagall Act*, qui jette, nous l'avons vu, les bases du logement public au niveau fédéral. Dès son application, le nombre de logements effectivement construits s'avérait fort insuffisant⁵⁷⁰. L'intervention fédérale initiale cède ainsi progressivement le pas, pour laisser les LHAs endosser la charge de l'attribution des logements sociaux. Dans le Massachusetts, un rapport de 1996-1997 rédigé par l'union des locataires de logements publics, *Massachusetts Union of Public Housing Tenants*, établit l'écart incompressible entre les demandes et l'offre, par le biais d'un graphique au titre sans

⁵⁶⁸ Nous évoquerons dans notre dernière partie les récentes évolutions du logement public sur le plan local.

⁵⁶⁹ TUCKER, *Op. Cit.*, p. 175.

⁵⁷⁰ Cf. I Introduction

équivoque : « Le vrai problème est l'inadéquation de l'offre de logements publics et subventionnés déceimment entretenus ». L'écart est plus net encore pour les familles que pour les personnes âgées ou invalides. Le rapport déplore une absence d'investissements depuis 1990, et annonce également la fragmentation des autorités de logement au niveau local⁵⁷¹.

Le principal adjectif utilisé pour décrire la situation du logement public aux États-Unis en général et dans le Massachusetts en particulier, *underfunded*⁵⁷², permet un retour en arrière historique, lorsque l'État a fait le choix de compléter le nombre de logements publics financés par le gouvernement fédéral, dans le sillage de Wagner-Steagall. Les 43 000 logements publics construits dans l'État n'ont toutefois pas bénéficié de l'entretien régulier nécessaire :

À la suite de cette injection initiale de fonds qui a financé la construction, l'État n'a que très peu entretenu ces 43 000 logements publics, et laissé des centaines d'habitations dans un état de délabrement chronique⁵⁷³.

Si la géographie sociale de l'État fut pour un temps redessinée en faveur des populations modestes, elle s'inscrit aujourd'hui dans une politique urbaine qui semble se détourner des personnes et des corps. Un reportage renseigne sur le nombre d'enfants contaminés par des niveaux de plomb trop élevés dans leur organisme, des personnes âgées chutant dans des escaliers endommagés⁵⁷⁴. Ainsi, ces logements souvent devenus des abris inhospitaliers hébergent environ 70 000 locataires à travers l'État, dont les conditions de vie se dégradent sur le tempo du retard pris dans les rénovations.

En octobre 2000, un rapport du Bureau exécutif de l'administration et des finances du *Commonwealth, Executive Office of Administration and Finance*, sur la situation du logement dans le Massachusetts, faisait état de 50 000 unités financées par l'État⁵⁷⁵. Les estimations les plus récentes ensuite remontent à 2009, et sont réparties en 4 catégories sur le site de *Mass*

⁵⁷¹ "254 separate housing authorities", MASSACHUSETTS UNION OF PUBLIC TENANTS, *Ibid*.

⁵⁷² BRINKER, Andrew. "Massachusetts' public housing is deteriorating. The cost to fix it could be billions", *The Boston Globe*, 17 May 2023, <https://www.bostonglobe.com/2023/05/17/business/massachusetts-public-housing-is-deteriorating-cost-fix-it-could-be-billions/> Accessed on June 13, 2023.

⁵⁷³ "After that initial infusion of funding that financed the construction, the state has done little to maintain its 43,000 units of public housing, leaving hundreds of properties in a chronic state of disrepair", *Ibid*. (Notre traduction)

⁵⁷⁴ Annexe 2.13

⁵⁷⁵ Policy Report, *Bringing Down the Barriers: Changing Housing Supply Dynamics in Massachusetts*, COMMONWEALTH OF MASSACHUSETTS. Executive Office of Administration and Finance, Policy Report Series No 4- October 2000, p. vi https://www.mhp.net/assets/resources/documents/a_f_housingreport.pdf Accessed on June 11, 2023.

*Legal Help*⁵⁷⁶ : *Family housing* qui inclut le logement dans de grands ensembles et l’habitat en *Scattered site housing*⁵⁷⁷, *Housing for seniors* pour les personnes de plus de 60 ans, et *Special needs housing* pour les invalides ou les handicapés. Le nombre total est proche de celui de l’année 2000, et indique ainsi un désengagement probable des autorités étatiques, qui se sont massivement tournées vers les *vouchers* et ont limité de fait les nouvelles constructions de logements publics mais aussi les rénovations qu’elles nécessitent⁵⁷⁸.

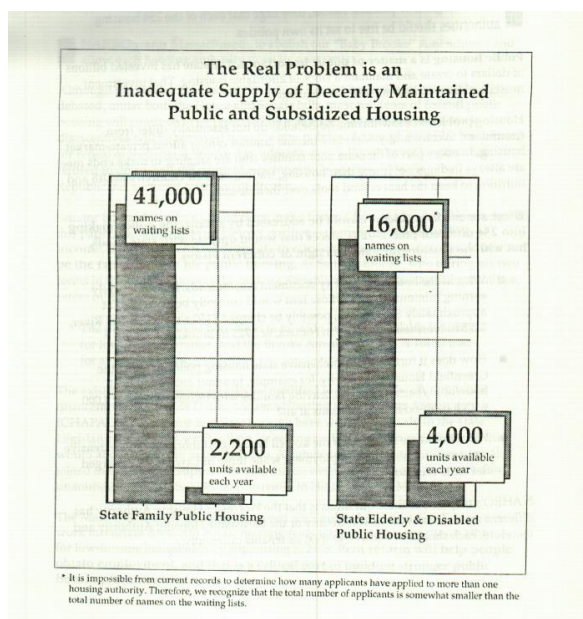


Fig. 21 - « Le vrai problème ».

Massachusetts Union of Public Housing Tenants, Northeastern Archives, Cambridge EFZ, Newspaper articles 1993-1998 2002-2006

Aujourd’hui, la gestion du logement public étatique se décline en 240 autorités de logement sur les 14 comtés. Cette décentralisation s’adosse à une centralisation bureaucratique des demandes, le formulaire commun de logement public dans le Massachusetts, *Common Housing Application for Massachusetts Public Housing*, CHAMP⁵⁷⁹. Un tableau des seuils d’éligibilité

⁵⁷⁶ “What Types of Housing are There?”, MASS LEGAL HELP, Massachusetts Law Reform Institute, December 2009,

<https://www.masslegalhelp.org/housing/finding/types-public-housing#:~:text=There%20are%20about%2018%2C000%20federal%20family%20public%20housing%20units%20in%20Massachusetts.>

Accessed on June 11, 2023.

⁵⁷⁷ « Sites dispersés » (Notre traduction)

⁵⁷⁸ Le reportage du *Globe* du 17 mai 2023 évoqué précédemment indique que selon les autorités locales du logement public, l’État devrait investir environ 9 milliards de dollars dans le domaine. Le Sénat du Massachusetts vient de voter un budget de 107 millions pour les coûts d’entretien et 55 millions pour les investissements réparties sur les 240 LHAs.

⁵⁷⁹ MASS.GOV. “How to Apply for Public Housing”,

dans la ville de Brookline renseigne sur la complexité du dispositif et la variété des situations selon les municipalités : il présente notamment les plafonds de revenus inférieurs dans le Massachusetts, qui laissent *a priori* un nombre plus important de familles en situation d'éligibilité. Il indique aussi un phénomène récurrent et précédemment évoqué de clôture des listes d'attente lorsque le nombre de demandeurs est trop important.

2022 Income Limits

Family Size	Public Housing		Leased Housing		
	State Public	Federal Public	Section 8	MRVP	AHVP
1	\$70,750	\$82,950	\$51,950	\$78,300	\$70,750
2	\$80,850	\$94,800	\$59,400	\$89,500	\$80,850
3	\$90,950	\$106,650	\$66,800	\$100,700	\$90,950
4	\$101,050	\$118,450	\$74,200	\$111,850	\$101,050
5	\$109,150	\$127,950	\$80,150	\$120,800	\$109,150
6	\$117,250	\$137,450	\$86,100	\$129,750	\$117,250
7	\$125,350	\$146,900	\$92,050	\$138,700	\$125,350
8	\$133,400	\$156,400	\$97,950	\$147,650	\$133,400

State Family Housing: High Street Veterans - Egmont Street Veterans - Trustman Apartments

Federal Family Housing: Walnut Street Apartments – 22 High Street

The Federal Family waiting list is currently CLOSED for all 1, 2 & 3 bedrooms.

Fig. 22 – Plafonds de revenus, Brookline 2022.

<https://www.brooklinehousing.org/applicants.aspx>

3. Des initiatives isolées de l'État aux répercussions nationales
 - a. Des institutions nouvelles : *MassHousing* et MCH

L'inventivité institutionnelle caractérise les mesures phares prises par les autorités étatiques au cours de la période qui nous occupe. Nous avons évoqué la naissance de *MassHousing* en 1966, une agence quasi-publique à but non lucratif, composée d'environ trois cents personnes, qui finance le logement abordable dans le Massachusetts. Tom A. précise que l'agence ne reçoit pas de fonds de l'État, et se retrouve en position de compétition face aux établissements bancaires privés en encourageant à investir dans les obligations qu'elle vend⁵⁸⁰. L'agence propose un volet d'accès à la propriété et un éventail de services au logement. *MassHousing* a financé des milliers de logements depuis sa création. Le site Internet avance le

<https://www.mass.gov/guides/how-to-apply-for-public-housing>

Accessed on June 9, 2023.

⁵⁸⁰ Entretien avec Tom A. à Brookline, le 18 juillet 2022.

chiffre de 27 milliards de dollars récoltés pour le logement abordable⁵⁸¹. Le succès du dispositif a servi de source d'inspiration à de nombreux États entre 1980 et 1990 notamment, une réussite caractérisée par le retour des investisseurs, désireux de financer de nouveaux projets après une expérience fructueuse.

Il semble toutefois que cet élan se soit délité depuis, et l'innovation à l'œuvre dans le passé n'est plus. Tom A. évoque un conseil d'administration défaillant et un recul des autorités étatiques dans le champ de la reconduite vers le logement des populations exclues, comme les anciens détenus par exemple⁵⁸². Notre entretien avec A., sans-abri pendant trois ans à sa sortie de détention, confirme ces propos. Le logement actuellement occupé par A. dans la ville de Lynn, au nord de Boston, est selon lui un maigre pis-aller⁵⁸³. Ces témoignages accréditent la thèse d'une segmentation indicible des populations, selon que les autorités locales les considèrent comme prioritaires dans le retour au logement. Ils confirment également l'existence d'un espace social de l'entre-deux, dans lequel des personnes sans-abris survivent à l'abri de la rue sans pour autant appartenir pleinement à la cité.

Entité consacrée plus exclusivement aux sans-abris, la Coalition du Massachusetts pour le sans-abrisme, *Massachusetts Coalition for the Homeless*, MCH, voit le jour en octobre 1981. Trois mois auparavant, la distribution de nourriture par des moines franciscains devant une chapelle du centre-ville de Boston, une première depuis l'époque de la Grande Société de Johnson, avait mis en lumière les besoins d'aide aux sans-abris de la ville⁵⁸⁴. Les archives présentent un manuel de plus de 250 pages, rédigé à la fin des années 1990 en collaboration avec l'organisation de défense des locataires du Massachusetts, *Massachusetts Tenant Organization*, MTO, à l'intention des locataires en situation d'expulsion. Il fournit des informations précises sur les démarches à suivre en cas de litige avec le propriétaire ou en prévision d'un procès⁵⁸⁵. Ce support très documenté adopte une tonalité qui cherche à rassurer les locataires sur le point d'être expulsés⁵⁸⁶.

⁵⁸¹ MassHousing,
<https://www.masshousing.com/en/about>
Accessed on May 30, 2023.

⁵⁸² *Op. Cit.*

⁵⁸³ “The majority of people who go back to prison is because they don't have access to housing and jobs (...) Lynn is horrible (...) People are getting stabbed (...) My neighbor downstairs died two days ago (overdose)”, Entretien avec A. à Kenmore Square, Boston, le 30 juillet 2022.

⁵⁸⁴ HOMBS, Mary Ellen. *American Homelessness, A Reference Handbook*, Third Edition, Contemporary World Issues, ABC-CLIO, Santa Barbara California, 2001, p. 26.

⁵⁸⁵ Annexe 2.14

⁵⁸⁶ Un paragraphe s'intitule « Your Right to a Decent Place to Live » et répertorie les critères associés (Chapitre 8). La section *Appeal* est suivie de la formule “If you lose your eviction trial, don't give up!”

Une feuille de route de l'agence détaille en 2004, chiffres à l'appui, les dispositions à prendre pour développer les programmes de prévention du sans-abrisme et lutter contre les renoncements législatifs au niveau étatique⁵⁸⁷. Elle fournit ainsi un éclairage unique sur une micro-historiographie des dispositifs en péril ou des innovations telles que la *First Stop Early Warning Prevention Initiative*, un projet de prévention en amont qui vise à empêcher certaines populations précaires de basculer dans le sans-abrisme.

Plus récemment, MCH a articulé son message autour de la nécessité du « lit pour chaque enfant », *A Bed for Every Child*, et promu leur construction par des équipes de bénévoles. Par cette approche *bottom up*, le symbole du couchage renvoie à l'urgence première et à l'apparente faisabilité du projet, dénonçant en biais l'inaction des autorités⁵⁸⁸.

Une fois encore, une agence étatique fait figure de tête de pont au niveau fédéral : la *National Coalition for the Homeless* est créée six mois plus tard, en avril 1982, dans un contexte d'accroissement exponentiel du nombre de personnes vivant dans la rue à l'échelle du pays tout entier. Nos recherches indiquent toutefois qu'à l'exception de la ville de New York, l'agence pionnière du Massachusetts répertorie un nombre plus significatif de renseignements que les sites des autres États, lorsque ceux-ci existent effectivement⁵⁸⁹. Cet écart laisse en effet supposer que la valorisation et la mise en évidence des efforts pour lutter à l'échelle locale et étatique contre le sans-abrisme est loin d'être uniforme sur tout le territoire. En ce sens, les agences locales du Massachusetts ont su écrire une histoire du sans-abrisme à leur échelle de décision, à la marge des institutions gouvernementales. Les *non-profits* se sont approprié un champ d'action sociale et un espace médiatique laissés vacants par les autorités étatiques, depuis les années 1990 notamment. Reste à savoir si l'avance prise appartient désormais au passé, comme semble le craindre Tom A.

Si *MassHousing* et MCH continuent d'œuvrer aujourd'hui pour résorber le sans-abrisme, ou *a minima*, en contenir l'accroissement, elles s'inscrivent dans un contexte local de mesures de soutien originales qui ont parfois prouvé leur efficacité. Nous faisons le choix d'évoquer trois dispositifs saillants qui jalonnent la période étudiée, *Emergency Assistance*, *RAFT* et *Home BASE*. Notre sélection initiale a du reste été conforté par le choix de *Mass Legal Services*

⁵⁸⁷ NORTHEASTERN UNIVERSITY ARCHIVES. *Massachusetts Coalition for the Homeless, Top Budget Priorities FY'06, Cambridge Eviction free Zone* M170 Box 13, Mass Tenant Organization and Massachusetts Coalition for the Homeless 1998-2005, Boston

⁵⁸⁸ Annexe 2.15

⁵⁸⁹ A titre d'exemple, le site Internet de la coalition en Californie semble désuet en comparaison et fournit de maigres renseignements sur l'action de la branche locale.

<https://www.nationalhomeless.org/directories/advocacydirectory/california.html>
Accessed on June 2, 2023.

d'imbriquer les trois dispositifs dans une étude comparative datée du 18 janvier 2013, dont les conclusions ne sont malheureusement plus disponibles⁵⁹⁰.

b. *First-in-the-nation programs: EA, RAFT, Home BASE*

i. 1983: *Emergency Assistance*, l'aide urgente sous conditions?

La création de MCH sert de toile de fond à la prise de conscience étatique progressive d'un sans-abrisme à grande échelle. La consultation des archives du *Globe* laisse supposer que les acteurs de terrain appellent de leurs vœux un texte de loi qui puisse remédier à la situation extrême que connaît alors la région⁵⁹¹. À l'automne 1983, la législature vote en faveur du *Chapter 450 of the Massachusetts General Laws*, qui instaure le programme de l'assistance d'urgence, *Emergency Assistance* (EA), brièvement évoqué auparavant dans notre étude. Le dispositif s'adresse aux familles sans aucune solution d'hébergement et affiche un double objectif : s'assurer que certaines échapperont au sans-abrisme en subventionnant leurs loyers, crédits ou charges, mais également garantir un soutien financier dans la durée, pour permettre à ces familles d'être hébergées en urgence, dans l'espoir d'opérer ensuite une transition facilitée du foyer vers un logement stable⁵⁹². Aucun seuil d'éligibilité n'est mentionné, l'indigence des familles figure comme unique « critère de sélection ». Le programme dispose d'un budget de 2 millions de dollars en 1983 et atteint 8,3 millions en 1987. Si les critiques formulées à l'encontre des autorités locales, peu préparées au début de la période à affronter sur le plan logistique, financier et humanitaire la crise du sans-abrisme, le dispositif est cependant décrit comme « unique dans le pays⁵⁹³ ». Menacé dans les années 1990, il constitue un canevas utile sur lequel les travailleurs sociaux s'appuient ensuite pour proposer de nouveaux dispositifs d'aide. L'EA constitue ainsi un socle législatif, et entérine pour la décennie l'urgence comme fil conducteur de l'action politique étatique et locale.

⁵⁹⁰ "Intersections among *Emergency Assistance*, *Home BASE* and *RAFT*, Mass Legal Services", <https://www.masslegalservices.org/content/intersections-among-emergency-assistance-homebase-and-raft> Accessed on June 1, 2023.

⁵⁹¹ CARR, Robert B. "Crisis-calls from needy to United Way are increasing", *The Boston Globe*, 16 October 1983, p. 31, <https://bostonglobe.newspapers.com/image/437234792/?terms=Emergency%20Assistance&match=1> Accessed on May 30, 2023.

⁵⁹² Leonard, *Op. Cit.*, p. 486.

⁵⁹³ *Ibid.*

Les contraintes sont toutefois réelles, et l'éligibilité à l'EA demeure précaire en dépit de l'absence de critères de sélection apparents. Ainsi, la place en foyer accordée à une famille est susceptible d'être géographiquement éloignée de son lieu de vie habituel, car la recherche couvre l'ensemble du territoire de l'État. Tout refus entraîne la radiation des listes de bénéficiaires de l'EA pendant un an. La situation est identique si la famille considère que le foyer ne lui offre pas des conditions de vie décentes. Ainsi, la précarité semble s'appliquer autant aux candidats à l'EA qu'au dispositif lui-même, incarnation de l'aide conditionnelle évoquée en amont et symbole d'un filet de sécurité assez mince par endroits⁵⁹⁴. Ce placement selon des contraintes géographiques assigne des familles à un territoire arbitraire et entraîne un déracinement indésirable : à « l'instabilité résidentielle » subie par les familles qui perdent leur logement, évoquée par Jill Khadduri⁵⁹⁵, les autorités répondent par une délocalisation non choisie.

La nécessité d'apporter une assistance affinée aux familles sans abri a favorisé la création d'un dispositif d'aide financière, RAFT, unique sur le territoire des États-Unis et qui vient combler une absence d'aide transitoire, un espace temporel jusque-là omis par les autorités en charge de l'assistance.

ii. RAFT, le frêle esquif de l'assistance aux familles (2005-) ?

Les années 2000 président à un changement de perspective dans la gestion du sans-abrisme, et ouvrent une période de décisions qui placent le relogement, et non plus uniquement la mise à l'abri, en ligne de mire. Jusqu'à cette date, les programmes de retour au logement qui incluaient une aide protéiforme comme l'éducation à la vie de famille pour les jeunes parents, l'aide au transport ou l'assistance dans les démarches administratives, demeuraient anecdotiques⁵⁹⁶. Dès 2005, les élites politiques locales jettent les bases de plusieurs dispositifs d'aide à l'accès au logement plus ambitieux.

Sur le plan étatique, *Residential Assistance for Families in Transition*, RAFT, est administré par le DHCD⁵⁹⁷. RAFT introduit une allocation destinée aux familles et dont l'originalité consiste à couvrir notamment le premier et le dernier mois de loyer, considérés comme l'un des risques les plus fréquents dans le basculement vers le sans-abrisme lorsqu'ils ne peuvent

⁵⁹⁴ Entretien téléphonique avec Rachel H. le 27 novembre 2021.

⁵⁹⁵ Khadduri, *Op. Cit.*, p. 2.

⁵⁹⁶ Leonard, *Op. Cit.*, p. 485.

⁵⁹⁷ Department of Housing and Community Development.

être honorés⁵⁹⁸. D'un montant annuel par famille de 3 000 dollars à l'époque de sa création, l'allocation peut s'élever dans certains cas à 10 000 dollars⁵⁹⁹. Le dispositif tranche par l'aide à la fois financière et matérielle immédiate qu'il procure, incluant l'ameublement de base ou l'électroménager. Le revenu annuel de la famille ne doit pas dépasser 50% du revenu médian de la zone concernée et selon des critères définis par le HUD au niveau fédéral. Malgré l'innovation qu'incarne la mesure, les besoins sont tels à l'échelle de l'État que les sommes prévues pour financer le programme sont rapidement utilisées : un article du 4 avril 2005, année de la création de RAFT, rapporte que le budget prévu était déjà dépassé en janvier de la même année⁶⁰⁰. Le titre interroge sur les visées politiques et budgétaires à l'origine de RAFT : l'allocation cueille littéralement ses bénéficiaires au seuil des foyers d'urgence, *The Shelter Threshold*, dans l'espoir, économiquement audible, de réduire les coûts engendrés par les séjours en foyer des familles, supérieurs à ceux observés dans les foyers d'accueil pour individus isolés⁶⁰¹.

Malgré son évidente utilité sociale, RAFT est privé dès sa création d'un cadre propice à sa stabilité⁶⁰². Cette vulnérabilité politique et budgétaire est mentionnée à demi-mots dans le

⁵⁹⁸ "Eligible use of RAFT funds includes: • Security deposits; • First and/or last month's rent; • Moving expenses (truck rental, payment of furniture storage); • Utility arrearages; • Rent arrearages; • Monthly rental stipend (if needed to allow the participant to meet the "no more than 50 percent of household income for rent" threshold; • Other housing-related expenses deemed necessary to ensure that families moving from a shelter environment are able to obtain their own apartment, such as furniture, refrigerator, household equipment; • Transportation-related expenses if necessary for employment; and/or • Mortgage payment arrearages. These will be considered on a case-by case basis and would require the regional nonprofit housing agencies to obtain DHCD approval".

COMMONWEALTH OF MASSACHUSETTS. RAFT, Residential Assistance for Families in Transition, *Field Operations Memo 2005-47*, DTA, 12 September 2005,

<https://www.masslegalservices.org/system/files/library/2005-47.pdf>

Accessed on May 31, 2023.

⁵⁹⁹ DHCD MASSACHUSETTS. Emergency Housing Payment Assistance Programs FAQ, April 2022

<https://archives.lib.state.ma.us/bitstream/handle/2452/857181/on1310717232.pdf>

Accessed on May 31, 2023.

⁶⁰⁰ "RAFT has helped more than 1,200 people, and it costs much less than shelters do. But RAFT ran out of money in January, and it needs more funding". "The Shelter Threshold", *The Boston Globe*, 4 April 2005, p. 10. (Source non précisée)

<https://bostonglobe.newspapers.com/image/443554770/?terms=RAFT&match=1>

Accessed on May 31, 2023.

⁶⁰¹ SPELLMAN, Brooke et al. "Costs Associated with First-Time Homelessness for Families and Individuals", US Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, March 2010, p. ES-8

https://www.huduser.gov/publications/pdf/costs_homeless.pdf

Accessed on May 31, 2023.

⁶⁰² "Since its inception in FY05. RAFT has not been codified in state statute, leaving it vulnerable to the preferences of the Executive Branch and to the annual budget process". MASSACHUSETTS COALITION FOR THE HOMELESS. *Take Action to Prevent Homelessness by Improving the RAFT Program*, 5 October 2021

<https://mahomeless.org/wp-content/uploads/2021/10/RAFT-bill-fact-sheet-10-5-21.pdf>

Accessed on May 31, 2023.

rapport de 2014 du Conseil interagences du Massachusetts pour le logement et le sans-abrisme, *Massachusetts Interagency Council on Housing and Homelessness*, la branche étatique de l'USICH :

Pour l'année 2013, RAFT est passé de 260 000 dollars à 8,76 millions afin de correspondre plus précisément aux besoins des familles qui auraient été éligibles à l'Aide d'urgence avant la modification des critères d'éligibilité⁶⁰³.

Les raisons ne sont pas détaillées dans le rapport mais attestent toutefois de la volatilité du dispositif, qui doit néanmoins constituer un recours nécessaire face à l'accroissement des besoins d'aide d'urgence, auxquels l'EA ne peut répondre intégralement. Suivant la même logique, dans une tribune publiée par MCH, un appel est lancé en octobre 2021 pour renforcer le statut et l'implantation de RAFT dans le paysage de l'assistance sociale fournie dans l'État, soutenu par des membres de la Chambre des Représentants du Massachusetts dont les noms figurent dans l'appel. La démarche se situe du reste dans un contexte de désengagement progressif de la strate fédérale et la disparition de *l'Emergency Rental Assistance Program*, ERAP instauré pendant la pandémie, période sur laquelle nous reviendrons.

Si RAFT est dès l'origine confronté à un afflux de demandes d'aide et doit se réinventer pour satisfaire les besoins d'assistance non couverts par l'EA, *Home BASE*, autre innovation étatique élaborée en 2011, subit un sort semblable et interroge à nouveau sur une gestion problématique de l'espace accordé aux « exclus ».

iii. *Home BASE*, symbole d'une gestion controversée de l'espace pour les sans-abris ?

Selon la chercheuse Ellen Ward,

(Home BASE) a accordé aux familles risquant de devenir sans abri une assistance financière permettant de sécuriser un logement stable au lieu de les placer dans un foyer pour hébergement d'urgence. Avec un budget de 38,5 millions pour l'année 2012, le programme cherchait à réduire le coût de l'aide d'urgence tout en offrant une solution plus acceptable aux familles concernées⁶⁰⁴.

⁶⁰³ "In FY 2013 RAFT was increased from \$260,000 to \$8.76 million with the intention of being more closely targeted to families who would have been eligible for *Emergency Assistance* prior to some revised eligibility standards", STATE LIBRARY OF MASSACHUSETTS. *Overview of Efforts to End Homelessness in the Commonwealth: 2007-2014*, Massachusetts Interagency Council on Housing and Homelessness, 2014, p. 23, <https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/680996>

Accessed on June 1, 2023.

⁶⁰⁴ "*(Home BASE)* gave families at imminent risk of homelessness financial assistance to secure stable housing instead of placing them in an EA shelter. With \$38.5 million appropriated in fiscal year 2012, the program

La définition permet de rappeler que *Home BASE* diffère de l'EA et de RAFT en assurant une double assistance financière sur le plan du loyer (*Rental Assistance*) mais aussi des dépenses incompressibles du ménage (*Household Assistance*), telles que les coûts liés aux emménagements/déménagements. L'objectif principal de la mesure est de permettre aux familles les plus démunies d'éviter un séjour en foyer, trop coûteux, et de renforcer les mesures d'aide au logement, en finançant en moyenne 65% du loyer demandé. De fait, *Home BASE* rénove les contours de la politique locale de lutte contre le sans-abrisme, en élargissant la focale pour ne plus être uniquement une allocation mais un soutien annoncé au relogement. Une question surgit ici : tout comme le déracinement géographique et social que le placement en foyer d'urgence implique pour les familles sans solution, les sources évoquant les relogements soutenus par *Home BASE* ne s'attardent guère sur la localisation de ces habitations, laissant là encore entrevoir un placement arbitraire des familles, dont la désaffiliation court alors le risque de devenir chronique. Ce volet de l'aide sociale constitue un aspect peu étudié des recherches sur le sans-abrisme, dans ce qu'il tait sur l'absence de verbalisation des besoins et surtout d'une parole rendue inaudible, de familles aidées sans être véritablement entendues.

Le programme est, lui aussi, victime de son succès, peu après son entrée en vigueur : « Le budget de 38,5 millions alloué au dispositif était intégralement investi trois mois après sa mise en place, ce qui a contraint DHCD à mettre un terme à l'assistance au loyer pour les nouvelles familles qui entraient dans l'aide d'urgence⁶⁰⁵ ». Ce constat est confirmé par E. Ward dans son travail de recherche au MIT⁶⁰⁶. Les efforts sont réels, mais les instruments de mesure des besoins sont défaillants, et engendrent des revendications d'autant plus radicales qu'elles se heurtent à la limitation des ressources engagées. En arc-boutant les décisions budgétaires sur la lutte quasi-exclusive contre le coût de l'hébergement d'urgence en foyer, les élites politiques locales prennent ainsi le risque de réduire leur champ de vision face au sans-abrisme. Cette approche parcellaire constitue l'un des leitmotivs des travailleurs sociaux, qui déplorent la fragmentation des mesures et la politique des « silos » de décision et d'action⁶⁰⁷.

attempted to reduce cost in the EA system while providing a better response to families". WARD, Ellen. "The Massachusetts *Home BASE* Program: Lessons Learned from a Statewide Housing-First Policy for Homeless Families", Master's in City Planning, *Massachusetts Institute of Technology*. Department of Urban Studies and Planning, 2012, p. 24,

<https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/73712>

Accessed on June 1, 2023.

⁶⁰⁵ "The \$38.5 million program budget was fully committed in the first three months, causing DHCD to close the rental assistance component for new families entering EA", *Overview of Efforts*, *Op. Cit.*, p. 24.

⁶⁰⁶ "With the introduction of the rental assistance benefit, the total number of families served exceeded expectations by 125% over the first three months", *Op. Cit.*, p. 49.

⁶⁰⁷ Le terme est utilisé par Jason K, l'un des responsables des maraudes à PSI. Entretien à Boston le 7 juillet 2022.

Dès lors, la recherche d'une mise en commun des ressources humaines, budgétaires et logistiques peut-elle remédier à cette segmentation dommageable des réponses apportées sur le plan étatique et local ?

c. Une mise en commun des ressources ?

Parmi les missions confiées à DHCD figure la coordination entre ses services et de nombreux partenaires sur le terrain :

(DHCD) doit résoudre les problèmes locaux en œuvrant par le biais des agences locales, les départements municipaux de développement, les autorités en charge du logement, les organisations de développement local de voisinage, les agences de quartiers et autres organisations à but non lucratif⁶⁰⁸.

Cette approche micro-géographique renseigne sur une volonté à l'échelle étatique de territorialiser la politique du logement à grande échelle, et suppose à la fois une décentralisation des décisions et une harmonisation des pratiques. La longue liste d'acteurs sollicités sur le terrain laisse toutefois entrevoir la difficulté d'agréger des intérêts divergents en raison de l'hétérogénéité des instances évoquées : une association de voisinage exprime fréquemment des attentes incompatibles avec celles d'un foyer d'urgence ou de logements sociaux par exemple, selon le réflexe NIMBY⁶⁰⁹. En outre, la liste ne fait pas explicitement mention des personnes sans logement ni de leurs représentants éventuels, et les communautés de quartiers sont le plus souvent composées de membres dont la précarité est moindre voire absente, renforçant ainsi l'invisibilité des plus modestes⁶¹⁰.

Avant toute chose, il convient de rappeler que les missions confiées à DHCD ont été renouvelées en 2009, par un article de loi qui transfère la gestion des foyers encadrés par l'État

⁶⁰⁸ "It aims to solve local problems by working through locally-based agencies, municipal community development departments, housing authorities, neighborhood-based community development corporations, community action agencies, and other non-profit organizations". MASSACHUSETTS ARCHIVES. *Record Groups CD, Communities and Development*, 2020, https://www.sec.state.ma.us/arc/arcpdf/collection-guides/FA_CD.pdf
Accessed on June 2, 2023.

⁶⁰⁹ *Not In My Backyard*.

⁶¹⁰ "People who are willing to engage in these local politics are systematically older (...), whiter (...), and have a preference towards stability rather than growth and change (...)", The Ezra Klein Show Podcast. "How Blue Cities Became So Outrageously Unaffordable", *The New York Times*, 23 July 2021, 17:00
<https://podcasts.apple.com/us/podcast/how-blue-cities-became-so-outrageously-unaffordable/id1548604447?i=1000529794720>
Accessed on June 1, 2023.

du Département de l'assistance transitoire, *Department of Transitional Assistance*⁶¹¹, DTA, vers DHCD.

Cette mesure avait pour objectif de fournir un accès plus fluide aux ressources de logement pour ceux qui étaient sans abri ou risquaient de l'être (...) Cela réorientait la façon dont l'État considérait le problème du sans-abrisme, en plaçant les agences étatiques dans une trajectoire de recherche de solutions reposant sur le logement⁶¹².

L'objectif présenté esquisse une évolution significative et un renoncement officiel à la priorité longtemps donnée à l'urgence et aux foyers. L'année 2009 correspond du reste, sur le plan fédéral, à une refonte des politiques de logement sous l'impulsion de l'administration Obama, que nous aborderons en fin d'étude.

Pour faciliter le traitement des dossiers de personnes sans abri transmis à DHCD par les travailleurs sociaux, un système de recensement est progressivement mis en place, et incarne une première tentative institutionnelle de centraliser les informations pour œuvrer plus efficacement.

i. HMIS: *Homelessness Management Information System*⁶¹³

Dispositif local étendu sur tout le territoire fédéral, la mise en place du *Homeless Management Information System* vers 2004 mérite d'être évoquée : ce système de gestion des informations correspond à une demande du HUD dans le cadre de la loi Mc Kinney-Vento de 1987. Il consiste à centraliser l'ensemble des informations sur les personnes sans abri, dans le but d'affiner les besoins et de répondre aux demandes des structures qui leur portent assistance, foyer ou autre. Il permet surtout aux services d'aide et aux foyers de justifier leurs dépenses et de solliciter ensuite de nouvelles subventions publiques. Chaque CoC est chargé de mettre en place son propre dispositif de gestion de l'information. Les municipalités font également appel ponctuellement au HMIS plus directement, lorsqu'elles déposent une demande de subvention particulière, ou qu'elles souhaitent présenter un ensemble de données chiffrées au conseil municipal. Certains membres du personnel du HMIS dispensent une formation aux travailleurs

⁶¹¹ DTA supervise aujourd'hui la distribution des bons alimentaires, des allocations sous conditions de ressources et des formations professionnelles.

⁶¹² "This was done in order to provide more seamless access to housing resources for those who are experiencing or are at risk of homelessness (...) It reoriented how the state looked at the problem of homelessness, setting state agencies on a course toward housing-based solutions", *Overview of Efforts, Op. Cit.*, p. 6. (Notre traduction)

⁶¹³ « Système d'information pour la gestion du sans-abrisme ». (Notre traduction)

sociaux dans les foyers qui sont chargés de recenser les données de leurs *guests*, notamment pour préserver la confidentialité des données et la sécurité informatique qui l’accompagne.

Le Massachusetts se distingue des autres États par son choix de séparer le recueil des données pour les familles sans abri⁶¹⁴ des autres personnes sans toit, pour des raisons de centralisation consolidée des renseignements : un système unique de HMIS pour ces familles permet de faire circuler l’information et d’indiquer quelle structure peut accueillir une famille de trois personnes par exemple, dans le cadre d’un hébergement d’urgence. Cette centralisation dans un système par ailleurs fragmenté tranche avec les usages locaux, et dénote une approche différenciée de la gestion de cette population, une vision plus pragmatique dans un paysage marqué par l’échec des autorités locales à résorber sur le long terme le nombre de familles sans domicile fixe dans l’État. Cette démarche explique également le « placement » de certaines familles dans des régions du Massachusetts parfois éloignées de leur ville d’origine.

Les questions posées dans les formulaires ont toutes été validées par le HUD à l’échelle étatique. Un webinaire à venir⁶¹⁵, intitulé *Taking a Client-Centered Approach to Collecting HMIS Data*⁶¹⁶, incarne une volonté d’innovation sociologique et un souci de respect accru de la parole des sondés. L’évolution linguistique de certaines questions en atteste : ainsi, les questions posées rassemblent désormais race et ethnicité dans les HMIS de l’État, pour soulager les sondés de leur difficulté à s’identifier à une race, notamment dans le cas des hispanophones, qui se définissent très souvent comme *Hispanics* au lieu de préciser qu’ils sont blancs⁶¹⁷.

Tentative salubre de centralisation des informations, le HMIS fait écho à des dispositifs locaux visant à une approche globalisée des défis rencontrés par les sans-abris, afin de préciser la nature des besoins et le type de réponses apportées. En ce sens, le *Multi Service Center* incarne un modèle local dans une ville considérée comme une *desirable destination* pour les personnes sans toit.

ii. Le *Multi Service Center*, MSC, Cambridge Massachusetts

Afin de centraliser les besoins multiples des sans-abris, la ville de Cambridge, au nord-ouest de Boston et de l’autre côté de la *Charles River*, se distingue par un Centre multi-services

⁶¹⁴ Entretien avec Gene M, employée d’HMIS au niveau étatique, par Zoom le 12 juin 2023.

⁶¹⁵ Gene M. en a fait mention lors de notre entretien.

⁶¹⁶ « La collecte des données HMIS : vers une approche centrée sur les usagers ». (Notre traduction)

⁶¹⁷ *Ibid.*

(MSC), situé dans un même bâtiment à Central Square, financé et dirigé par la municipalité. Un membre de l'équipe de travailleurs sociaux est spécialiste d'un volet précis de l'assistance, comme les soins pour troubles mentaux, les recours en justice en cas d'expulsion imminente ou passée, le relogement, ou les démarches administratives comme le paiement du loyer par exemple.

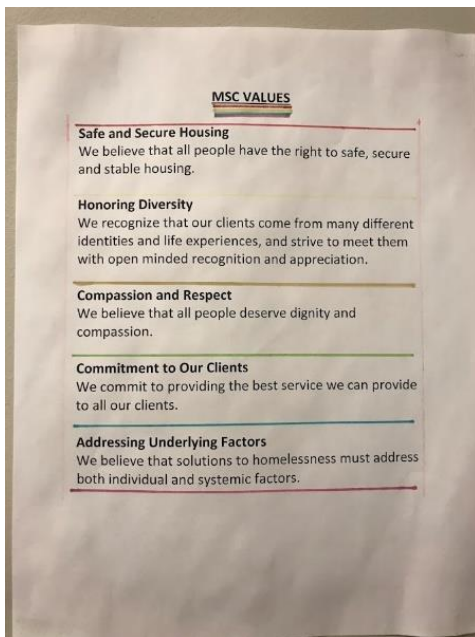


Fig. 23 - Les valeurs du Multi Service Center.

Document affiché sur le mur de l'entrée au Multi Service Center, Cambridge, le 25 avril 2022.

Pour bénéficier de ces services, il faut « résider » à Cambridge. Pour un sans-abri, cela consiste à produire une lettre réclamée à un restaurateur ou à un gestionnaire de boutique attestant de la présence plusieurs nuits consécutives du sans-abri au seuil de son établissement⁶¹⁸. Le courrier tient lieu de justificatif de domicile. Sans lui, les personnes qui se présentent au centre ne peuvent être reçues par les travailleurs sociaux.

Sans constituer une expérimentation véritablement utopique, le centre est cité en exemple par des directeurs de foyers comme une tentative de considérer les *clients* sous toutes les facettes de leur existence. Le MSC a du reste recours à des personnes anciennement sans abri qui les épaulent dans leurs missions et dont l'expérience s'avère irremplaçable⁶¹⁹. Le concept de « pair-

⁶¹⁸ Entretien avec Helen W., responsable d'une équipe de travailleurs sociaux au Multiservice Center, à Cambridge le 25 avril 2022.

⁶¹⁹ "We work with people who have been homeless and can help", *Ibid.*

"In 1992, a formerly homeless guest was hired as the first WLP Advocate. She used knowledge from her lived experience to provide case management and advocacy services to WLP guests", WOMEN'S LUNCH PLACE,

aidance⁶²⁰ » vient du champ de la santé mentale et renvoie à une expertise issue d'expériences proches entre aidants et aidés. Cette connivence dans la souffrance tient alors lieu de savoir scientifique, et la légitimité offerte aux aidants vient de leur expérience intime du même chaos que leurs interlocuteurs. Notre entretien avec J. à Brookline⁶²¹ nous a permis de constater la valeur idoine de cette posture de pair-aidant. Sous l'égide du programme instauré par D. Friedman au Centre de politiques sociales, *Center for Social Policy*, à U-Mass, J. a orchestré, à la fin des années 1990, un groupe de parole de personnes sans abri emmurées jusque-là dans un silence refuge. En prenant la tête des *Constituent Engagement Groups*⁶²², elle a ainsi mis en pratique sa propre rédemption d'ancienne sans-abri abusée et violente.

La gestion de ces groupes de sans-abris impliquait de porter une attention particulière à la formulation de ses questions : elle évoque la nécessité de « poser des questions sans être trop intrusive » et donne un exemple précis : « d'où vient l'argent que vous gagnez ? ». Pour de telles demandes, il est préférable de « recourir à des gens comme elle », surtout quand les revenus sont issus de la vente de son corps ou de drogues, ainsi qu'elle le précise ensuite. Autre aspect clé de ses interventions : « je peux (leur) donner de l'espoir mais je ne peux pas laisser entendre que si j'ai réussi, (ils) pourr(ont) réussir aussi ». L'analyse renvoie à la distance clairement établie dès le départ par J., dans un refus d'identification irréfléchie entre aidante et aidés, tout en conservant une « sensibilité dépourvue de jugement⁶²³ ». En trouvant une légitimité dans la gestion de ces groupes de parole, J. illustre ce besoin partagé par tous les anciens sans-abris aux vies si cabossées d'être avant tout reconnus pour ce qu'ils ont vécu. Le regain de dignité fonctionne ici à double-sens.

La gestion publique du *Multi Service Center* de Cambridge permet de recruter davantage de personnel et d'accéder plus aisément à des partenaires institutionnels, comme le Département de la planification et du développement, *Planning and Development Department*, qui centralise les demandes de subventions pour le centre. MSC bénéficie donc d'un soutien logistique et

<https://womenslunchplace.org/history>

Accessed on June 15, 2023.

⁶²⁰ CONRATH, Patrick, OUAZZANI, Maria. « La pair-aidance, un modèle social ? », *Le Journal des psychologues*, vol. 374, no. 2, 2020, pp. 3-3

<https://www.cairn.info/revue-le-journal-des-psychologues-2020-2-page-3.htm>

Accessed on June 15, 2023.

⁶²¹ Entretien avec J., à Brookline le 16 juillet 2022.

⁶²² « Groupes de participants engagés », dans lesquels la parole performative est mise en avant, pour encourager les participants à agir et non simplement à venir chercher un soutien.

⁶²³ “Asking questions without being too intrusive”, “how do you make your money?”, “using people like myself”, “I can give (them) hope, but I can't assume that I did it so (they) can do it”, “(have) sensitivity and not be judgmental”. Entretien avec J., Brookline, *Op. Cit.*

financier sans commune mesure avec celui des foyers d'hébergement *non-profit*, qui doivent dénicher seuls leurs financements et leurs partenaires.

L'un des piliers du centre, le *Cambridge Coordinated Access Network*⁶²⁴, C-CAN, permet de faciliter la mise en relation entre les logements disponibles et les membres de MSC dédiés à la recherche d'une adéquation entre un locataire potentiel et un bien disponible. Lors de notre entretien, Helen W. a toutefois déploré une baisse du nombre de services fournis et un manque de personnel, très sollicité du fait du public reçu et fortement touché par la pandémie depuis 2020. Le centre remplit correctement ses missions, selon ses dires, en ce qui concerne la prévention du sans-abrisme, mais pêche davantage sur la reconduite vers le logement. Elle s'est montrée critique face à la philosophie de *Housing First*, adoptée dans l'État et condition de financement des programmes, et a rappelé que certains sans-abris qui se voient offrir un logement à plus de 60 ans reçoivent en même temps une condamnation à mort⁶²⁵. Les termes employés traduisent une longue expérience de terrain et une prise de recul sur les dispositifs uniques vantés comme révolutionnaires, dans une approche *one-size-fits-all*, qui ne peut s'accommoder de profils si divers. Ainsi, une forme de ré-affiliation forcée se profile face à cette stigmatisation assumée de *Housing First*. Le modèle introduit en définitive une centralisation jugée délétère, alors même que la fragmentation des services d'aide est par ailleurs vilipendée.

Ces dysfonctionnements font le lit des communautés d'entraide, au plus près des revendications des sans-abris, dont les plus bruyantes ont du reste émergé à Cambridge dans les années 1990.

- iii. Les communautés d'entraide locales, étatiques et fédérales : *Cambridge Eviction free Zone*, National « Save Our Homes » Day et MAHT

Les États-Unis ont-ils connu un âge d'or de l'entraide des locataires en situation de précarité et de leur union dans des actions médiatisées ?

Au début du XXe siècle, des locataires se sont organisés pour lutter contre les expulsions et les conditions de vie insalubres. Chaque fois que les propriétaires augmentaient les loyers trop souvent et trop fortement, les locataires allaient jusqu'à mettre en place des grèves de loyers. Les grévistes se réunissaient pour retenir les loyers et formaient des piquets de grève, au risque d'être expulsés, arrêtés ou battus par des voyous recrutés pour l'occasion⁶²⁶.

⁶²⁴ « Réseau d'accès mutualisé de Cambridge ». (Notre traduction)

⁶²⁵ "Death sentence", *Ibid.*

⁶²⁶ "During the early twentieth century, tenants organized against evictions and unsanitary conditions. When landlords raised rents too often or too steeply, tenants went so far as to stage rent strikes. Strikers joined together

Avant toute chose, il convient de préciser que M. Desmond ne renvoie pas ici explicitement à une population sans abri, mais davantage à des personnes à très faibles revenus dont le droit à la ville est rendu accessible par leur situation de locataires. Sans être nécessairement radicalisés, ces manifestants faisaient le choix du mode opératoire décrit en considérant que leur situation était « injuste et modifiable⁶²⁷ ». Desmond évoque un contexte socio-économique et géographique différent, une ère où le sans-abrisme, plus anecdotique, résultait parfois, comme nous l'avons rappelé en début d'étude, d'un choix de vie sans entraves. Sa référence principale est un ouvrage de Robert Fogelson paru en 2013⁶²⁸, qui aborde les luttes des locataires à New York entre 1917 et 1929, dans le sillage d'un conflit mondial entraînant une baisse du nombre total de logements disponibles et une pression plus forte sur les loyers.

Cambridge Eviction free Zone

Les héritiers de ces mouvements de révolte sont toutefois présents dans les archives locales : ainsi, des associations de locataires en colère se fraient une place sur la scène publique dès 1988 et créent la Zone sans expulsions de Cambridge, *Cambridge Eviction free Zone*, EFZ : l'association est composée de locataires qui luttent pour le droit au logement, le contrôle des loyers, le logement abordable et les conditions de location⁶²⁹. Elle est dissoute en 2007. Les archives traduisent un véritable investissement démocratique des locataires de Cambridge, qui s'étire sur la fin des années 1990 notamment⁶³⁰ et qui bénéficie d'un soutien protéiforme. On retrouve ainsi la présence du clergé local, qui rappelle le poids politique de ces locataires en détresse⁶³¹ : « Nous, locataires représentons la majorité des électeurs de Cambridge et nous avons du pouvoir ». Courrier adressé en septembre 1995 par un révérend de l'Eglise Luthérienne en soutien à une manifestation pour *Housing Justice*, l'argument est présenté dans une perspective socio-historique. Il fait écho aux préoccupations de défense des minorités opprimées à l'instar des Amérindiens dont le pasteur, également surnommé *Little Arrow*, se

to withhold rent and form picket lines, risking evictions, arrest, and beatings by hired thugs". DESMOND, *Ibid.*, p. 180.

⁶²⁷ *Ibid.*

⁶²⁸ FOGELSON, Robert M. *The Great Rent Wars*, Yale University Press, New Haven, 2013.

⁶²⁹ Annexe 2.16

⁶³⁰ EMERY, Theo. "Tenant Anxiety", *The Boston Sunday Globe*, 13 July 1997, Northeastern Archives, *Cambridge Eviction free Zone* M170 Box 13 out of 21, Newspaper articles 1997.

Brown, Jeffrey (Rev.), Prior, Janis A., "City Changing Faster than a New York Minute", *The Cambridge Chronicle*, 18 December 1997, Northeastern Archives, *Ibid.*

⁶³¹ "We, as tenants are the majority of Cambridge voters, and we have power". CARTER, Vernon E. (Rev.), All Saints' Lutheran Church, *Advocacy for Community Change in Boston, Mass.*, Northeastern Archives, *Ibid.*, Rallies and Demonstrations 1994 1998 2000.

présente comme l'héritier. « Nous, locataires de Cambridge, vivons ici depuis de nombreuses années. Nous, locataires, vivons ici maintenant. Nous locataires, vivons ici à l'avenir⁶³² ». La démonstration construit, par sa simplicité argumentative, un récit ancré dans un territoire qui cherche à sanctuariser le droit au logement pour tous dans une perspective historique implacable.

De fait, les augmentations de loyer et les expulsions catalysent les mécontentements et sont largement relayés par les journaux, mais aussi par des initiatives privées comme celle de Rose Olivieri⁶³³.



Fig. 24 - Rose Olivieri, Northeastern Archives.
Cambridge Eviction free Zone M170 Box 13 out of 21. Newspaper articles 1993-1998 2002-2006

Le 7 février 1998, cette locataire de Cambridge depuis 36 ans, adresse un courrier à la véhémence soigneusement argumentée, à la responsable de l'Autorité du logement de Cambridge, Dorothy E. Hudson. Rose Olivieri estime avoir reçu à tort un avis d'expulsion, et détaille les raisons pour lesquelles cette décision inique est dépourvue de motif valable. Elle joint à la lettre une copie de son chèque de loyer, et une preuve écrite de sa banque que le chèque a bien été encaissé. La locataire bafouée annonce avoir alerté le *Grievance Panel*, une instance de recours, afin de signaler son « expulsion injustifiée » (*wrongful eviction*). Elle ajoute qu'elle adresse une copie de sa lettre à une pléiade de personnalités politiques et de

⁶³² “We, as tenants of Cambridge have lived here for many years. We, as tenants live here now. We, as tenants, will live here in the future”, *Ibid.*

⁶³³ Annexe 2.17

médias, dont le gouverneur, les sénateurs Kennedy et Kerry, Le *Boston Herald* et le *Boston Globe*.

Rose Olivieri replace également son histoire personnelle dans le contexte historique national du logement social :

Fille de vétéran de la Seconde Guerre mondiale, j'ai grandi dans un logement social de Cambridge. Je me souviens qu'à cette époque, l'Autorité du Logement intimidait et harcelait les mères de famille isolées, en leur adressant des avis d'expulsion fréquents et injustifiés. Je n'ai pas observé un tel comportement de la part de l'Autorité du logement depuis les années 1950-60⁶³⁴.

Son témoignage renforce l'injustice de traitement accordé aux locataires les plus vulnérables, non pas uniquement pour des raisons économiques mais également dans une stigmatisation sociale plus large des familles modestes. Elle termine par une allusion directe aux méthodes fascistes de la Seconde Guerre mondiale (*Gestapo-like behavior*) et signe « avec dégoût », (*With Much Disgust*). Le témoignage écrit une page de l'histoire locale de la précarité du logement dans un récit circonstancié et métonymique, incarnation individuelle d'un phénomène global. La lettre fait d'un territoire géographiquement réduit une histoire élargie, cas spécifique d'une pratique généralisée.

Dans la même logique, un tract de la fin de la décennie précise la tonalité des revendications, et invite les personnes concernées par la précarisation des logements à se réunir pour réclamer une « Baisse des loyers, pas des impôts », *Rent Cuts, not Tax Cuts* :

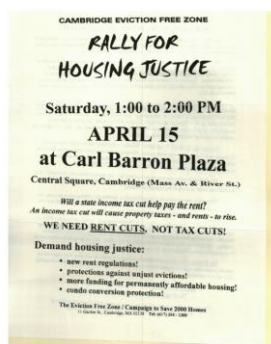


Fig. 25 - Rassemblement pour la justice dans le logement.
Northeastern Archives, Cambridge Eviction free Zone.

⁶³⁴ “I grew up as a child of a World War II Veteran in Cambridge Public Housing. I remember how the Housing Authority of that era used to intimidate and harass the single women parents with frequent, unjust eviction notices. I have not seen such behavior from the Housing Authority since the 1950s-60s”, *Ibid.* (Notre traduction)

En opposant deux franges socio-économiquement opposées de la population, ceux qui bénéficient des baisses d'impôts et ceux qui peinent à payer leur loyer, le slogan dessine en creux une citoyenneté à deux vitesses, et cherche à réinventer une géographie morale plus inclusive. L'année n'est pas précisée sur le tract, mais la suite du document évoque le gouverneur Cellucci, soit la période 1999-2001. 100 000 signatures ont été recueillies pour l'occasion, et le tract rappelle que plus de 50% du revenu des ménages concernés sont engloutis dans le loyer⁶³⁵. C'est l'Université de Northeastern qui offre d'accueillir cette manifestation de locataires, dans le cadre de la « Campagne pour sauvegarder 2 000 logements⁶³⁶ ». Cette communauté d'entraide s'incarne dans un territoire traditionnellement très progressiste, écologiste et attaché au progrès social, dans une ville où plus de 71% des électeurs ont voté pour le candidat démocrate lors de la dernière élection présidentielle, en 2020⁶³⁷.

Coalition to Save Our Homes

Quelques années plus tôt, en février 1995, une coalition à l'échelle étatique, *Eastern Massachusetts Coalition to Save Our Homes*, adresse une lettre à Joe Kennedy II, élu à la Chambre des Représentants à Washington, sous forme d'appel à l'aide face à la décision du président Clinton de « réinventer HUD⁶³⁸ ». Le courrier indique d'emblée ne pas être opposé par principe aux évolutions nécessaires de l'agence et aux réformes de la politique du logement social⁶³⁹, une précaution oratoire destinée à renforcer la crédibilité et la validité des revendications à venir.

La crainte majeure des représentants des locataires modestes concerne la disparition annoncée de programmes de logement pour les plus bas revenus, *Project-based Section 8*⁶⁴⁰ et *Public Housing*, dont la majorité des unités est réservée aux personnes âgées, aux handicapés et à d'anciens sans-abris. Des chiffres sont fournis pour le Massachusetts et à l'échelon fédéral⁶⁴¹.

⁶³⁵ Annexe 2.18

⁶³⁶ “Campaign to Save 2,000 Homes”. (Notre traduction)

⁶³⁷ BEST PLACES. Politics and Voting in Cambridge, Massachusetts, <https://www.bestplaces.net/voting/city/massachusetts/cambridge>
Accessed on June 3, 2023.

⁶³⁸ Annexe 2.19

⁶³⁹ “Low-income tenant leaders and housing advocates have for years been leading the call for change in how HUD does business -particularly in HUD-assisted housing and public housing (...) We agree with some components of the President’s Housing proposal such as refinancing project-based *Section 8* buildings and some consolidation of the many confusing programs within HUD (...)”, *Ibid.*

⁶⁴⁰ Le terme *Project-based* signifie que l'aide au logement versée au locataire est indissociable de ce logement particulier. Si le locataire le quitte, il perd du même coup l'allocation.

⁶⁴¹ “We have 61,000 units of project-based *Section 8* and 37,000 units”, *Ibid.*

L'axe central de la réforme consiste à remplacer ces dispositifs par des *vouchers*, versés aux États sous forme de *block grants*, subventions globales. Le constat est sans appel : « plus de 500 000 familles dans le pays et 20 000 dans le Massachusetts pourraient basculer dans le sans-abrisme si ce projet est appliqué⁶⁴² ». Selon le rédacteur du courrier, le recours aux *vouchers* constitue une dégradation des conditions de logement pour les plus modestes à deux niveaux : à réception de ces allocations issues du gouvernement étatique, certains locataires feront le choix de déménager, laissant les logements plus modestes se détériorer et devenir des abris insalubres pour les laissés-pour-compte. Cette pratique est déjà dénoncée dans un rapport de 1984 sur le logement public et sa détérioration depuis les années 1970⁶⁴³. En outre, le choix des *vouchers* déstructure sur le long terme la politique du logement, en désolidarisant l'allocation proprement dite de l'entretien régulier des logements concernés⁶⁴⁴.

L'appel de la coalition trouve un écho national dans les médias. Le *Washington Post* avertit en février 1995 : « La proposition du HUD pourrait conduire à raser davantage de logements sociaux⁶⁴⁵ ». Le titre rappelle du reste une évolution jugée problématique de l'agence fédérale, dont les préoccupations s'éloignent d'une politique du logement soucieuse des intérêts des locataires, dans une alliance inopportune, sur le papier au moins, avec un pouvoir exécutif décrié à ce propos.

La protestation se décline à l'échelle locale également, par le biais de *Boston HUD Tenant Alliance*, et paraît sous forme de dépêche trois jours après l'article du *Post* : elle annonce s'intégrer dans un mouvement de protestation nationale contre les mesures de l'administration Clinton :

⁶⁴² "More than 500,000 families nationwide and 20,000 families in Massachusetts could be made homeless with this plan", *Ibid.* (Notre traduction)

⁶⁴³ "Tenants increasingly became the disadvantaged remainder — single parent families, elderly, minorities, etc. — as others moved out of the City or became resident owners in response to federal homeowner incentives. (...) Rents became increasingly inadequate to cover maintenance or refinancing. Sometimes not even operating costs were covered. • Some rental housing was disinvested as a throwaway. Other rental stock became suitable for conversion to condo ownership. • Some owners, fearing vandalism of empty units, preferred renting out their units at below market rents to leaving them vacant. Less available household income, however, led to under maintenance and disinvestment", GOETZE, Rolf. "Boston's Housing in 1984: Issues and Opportunities" (1983). *John M. McCormack Graduate School of Policy and Global Studies Publications*. Paper 5. p. 15. http://scholarworks.umb.edu/mccormack_pubs/5
Accessed on July 9, 2023.

⁶⁴⁴ "*Vouchers* eliminate the best protection tenants have for decent housing — a contract with HUD they can use to enforce housing quality standards", *Ibid.*

⁶⁴⁵ GUGLIOTTA, Guy. "HUD Proposal Could Raze More Projects", *The Washington Post*, 8 February 1995, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1995/02/08/hud-proposal-could-raze-more-projects/be186e40-c110-4093-b66f-4633dd2558eb/>
Accessed on June 6, 2023.

Le rassemblement à Boston s'inscrit dans la Journée Nationale de Sauvegarde de nos Logements, soutenus par l'Association Nationale des Locataires de HUD (NAHT), en réponse au message du Président sur le budget. Les membres de NAHT organisent des manifestations de même nature dans 28 villes réparties dans 13 États ce samedi⁶⁴⁶.

La dépêche est accompagnée d'un formulaire destiné aux associations de locataires souhaitant adhérer au mouvement, à des fins d'information et de ralliement⁶⁴⁷.

Les témoignages de cette rébellion des associations de défense des locataires modestes et la coordination observée à l'échelle nationale traduisent une inquiétude généralisée, dans un dialogue direct entre l'exécutif et les communautés locales d'entraide. Sur le plan local, le *Boston Globe* met des visages (et des corps) sur cette lutte, dans un article qui paraît un mois plus tard. Il pointe la lassitude des défenseurs des droits des locataires, qui risquent de voir disparaître leur allocation de logement lorsque les propriétaires des lieux seront autorisés à louer les appartements au prix du marché.

La décision intervient à la suite d'un imbroglio immobilier qui implique le HUD : un dispositif fédéral devait permettre à certains locataires de logements sociaux et à des *non-profits* d'acquérir les biens qu'ils louaient. Ce « Programme de préservation », introduit en 1987 et précisé en 1990, était censé faciliter le remboursement du prêt des propriétaires d'origine, et leur permettre de revendre leurs logements. La mesure a toutefois eu l'effet inattendu et indésirable d'enrichir les propriétaires sans permettre de procéder aux rénovations escomptées. L'ensemble du programme a donc été menacé et les locataires se sont trouvés exposés au risque de devoir quitter les logements en question.

⁶⁴⁶ “The Boston event (...) is part of National “Save Our Homes Day”, sponsored by the National Alliance of HUD Tenants (NAHT) in response to the President’s budget message. NAHT affiliates are organizing similar rallies in 28 cities in 13 states Saturday”. *Tenants Urge Rejection of Clinton Voucher Plan*, --Cite Cost, *Displacement*, NORTHEASTERN ARCHIVES, *Op. Cit.*

⁶⁴⁷ Annexe 2.20



Fig. 26 - Locataires en lutte à Westminster Court. Roxbury, Boston

Michael Grunwald, "Tenants left in limbo as HUD program fades", *The Boston Globe*, 7 March 1995, *Northeastern Archives, Cambridge Eviction free Zone M170 Box 13 out of 21, National Alliance of HUD Tenants 1995-1998*

Le terme *limbo* présent dans le titre de l'article rappelle en outre la précarité à la fois géographique et ontologique que cette situation implique pour les locataires. Les logements continuent ainsi à se détériorer comme en atteste, preuve visible à l'appui, l'une des locataires interrogées dans l'article.



Fig. 27 - Diane Stafford de l'Association des locataires de Westminster Court.

Massachusetts Alliance of HUD Tenants, MAHT

Principal organe de défense des locataires au niveau étatique, peu médiatisée, *Massachusetts Alliance of HUD Tenants, MAHT*, née en 1983, instaure les prémices d'une communauté d'entraide : « MAHT est la seule coalition de membres dirigée par les habitants et fournissant une aide technique et logistique au HUD et à *MassHousing* dans l'est et le centre

du Massachusetts⁶⁴⁸ ». L'organisation déclare fournir une aide à environ 8 000 locataires dans ces deux régions de l'État, dans une stratégie d'*empowerment* clairement énoncée⁶⁴⁹. On en retrouve une trace tangible dans un projet de loi porté entre autres par Ayanna Presley, élue démocrate de la Chambre des Représentants du Massachusetts, le *Tenant Empowerment Act*, déposé en 2021. L'objectif principal consiste à améliorer le dialogue entre les locataires et le HUD afin de mieux faire respecter les droits des occupants de logements insalubres, ou de protéger ceux qui dépendent du programme *Project-based* par exemple.

Parmi les récentes victoires de l'organisation, on relève l'engagement des autorités municipales visant à établir un programme de subvention des loyers financé par la ville, décision inédite sur le plan local : le *City-Funded Rent Subsidy Program* doit permettre aux locataires les plus modestes de continuer à vivre à Boston. Le programme pilote prévoit un financement de 5 millions de dollars et constitue l'aboutissement de nombreuses négociations, sur plusieurs années, entre MAHT et les instances locales en charge du logement. Le public visé inclut « les familles sans abri non éligibles à l'hébergement d'urgence fourni par l'État, les anciens sans-abris chroniques et les personnes âgées ou handicapées aux revenus très bas⁶⁵⁰ ». Le financement prévoit notamment un transfert de fonds de 2% des ventes immobilières réalisées sur le marché privé.

Cette stratégie de prise de pouvoir d'une communauté d'entraide constitue également ici une mise en abyme de l'*empowerment*⁶⁵¹ : la ville de Boston s'affranchit elle aussi des garde-fous imposés au niveau étatique et fédéral pour reprendre une posture peu ancillaire de contrôle de sa politique du logement. La mesure tranche aussi par l'intervention significative du marché

⁶⁴⁸ "MAHT is the only resident-run, membership coalition providing organizing and technical assistance to HUD and *MassHousing* tenants in Eastern and Central Massachusetts", MASS ALLIANCE OF HUD TENANTS,

<https://www.saveourhomesnow.org/about>

Accessed on June 5, 2023.

⁶⁴⁹ "MAHT's mission is to preserve and improve at-risk buildings as permanently affordable housing with a maximum of resident **participation, ownership, and control** (...) By joining MAHT, tenant groups can increase their **collective bargaining strength** and access with owners, HUD, Mass Housing, and other agencies". *Ibid.* (Nous surlignons)

⁶⁵⁰ "Families experiencing homelessness not eligible for the State's *Emergency Assistance*, formerly chronically homeless individuals, and extremely low-income elderly and disabled households", CITY OF BOSTON. *First City-Funded Voucher Program Created for Rental Housing*,

<https://www.boston.gov/news/first-city-funded-voucher-program-created-rental-housing>

Accessed on June 5, 2023.

⁶⁵¹ Prise de pouvoir progressive. « Le concept d'empouvoirement désigne généralement une démarche d'émancipation individuelle ou collective, ancrée dans un projet de transformation sociale ou politique. », « Pouvoir et empouvoirement / Power and *empowerment*, Proposition de thème pour le 55ème congrès annuel de l'AFEA 2024 ». Voir à ce sujet BACQUÉ, Marie-Hélène, BIEWENER, Carole. *L'Empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris ; La Découverte, 2015.

de l'immobilier, qui vient épauler la politique publique de logement dans un effort inédit de partage des profits colossaux issus des ventes de propriétés.

L'Histoire emprunte toutefois des chemins imprévisibles : l'annonce de ce plan d'action a lieu deux mois à peine avant que la pandémie de COVID-19 ne s'abatte sur les États-Unis. L'événement redistribue les cartes politiques et stratégiques, et les mesures pour lutter contre la précarisation des locataires prennent rapidement une ampleur inédite face à l'afflux des demandes de relogement ou de soutien de ceux qui perdent emploi et toit dès mars 2020.

Nous reviendrons sur les effets de la pandémie sur le plan du logement social en fin d'étude. Comment expliquer toutefois que ces communautés d'entraide n'aient pas connu un développement proportionnel à la croissance vertigineuse du sans-abrisme sur la période qui nous occupe ? Un premier point important : les conditions de vie des sans-abris limitent par définition leur champ des possibles. Leur situation rappelle le rôle joué par l'anomie, concept élaboré par Émile Durkheim sur la marge d'action des individus dans une société donnée⁶⁵². Lorsque la pression des règles sociales se relâche, l'incertitude et l'instabilité des relations prennent l'espace laissé vacant et rendent les individus en question plus vulnérables encore. Si le sociologue ne renvoie pas explicitement aux sans-abris, on peut concevoir l'anomie comme un frein supplémentaire dans la participation à une réflexion sur les ressources de la ville, et dans les stratégies pour y accéder. Un autre assaillant vient donc menacer les personnes privées d'un toit.

Toutefois, dans ce silence des voix sans abri, une exception locale est à relever malgré sa courte existence : en avril 1992, un collectif de sans-abris de Boston préside à la création et à l'édition d'un journal mensuel, *Spare Change*, distribué par ceux qui l'écrivent et vendu au prix de 1 dollar⁶⁵³. Le journal propose de nombreux articles relatifs à la vie politique, au divertissement et à l'*empowerment* des sans-abris, et vise à faire tomber les stéréotypes persistants, dans une décennie caractérisée à l'échelle fédérale, comme nous l'avons mentionné au début de notre étude, par une adhésion moins marquée de la population à la cause des sans-abris. Aucun membre de l'équipe du journal ne reçoit de salaire. En revanche, le produit des ventes bénéficie directement à ceux qui le distribuent dans la rue. L'opération devient rapidement un succès⁶⁵⁴. Toutefois, en janvier 1993, l'un des fondateurs de *Spare Change* se présente au poste de police de Cambridge : il avoue s'être introduit illégalement dans le local du journal et avoir dérobé de

⁶⁵² DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. (1893), Presses Universitaires de France, 2013.

⁶⁵³ WALKER, Adrian. "Spare Change for Sale", *The Boston Globe*, 6 April 1992, Northeastern University Archives, The Oral History Center Records 1978-1998 M73, Homeless Voices Spare Change 1992 1996.

⁶⁵⁴ "At the rate we're going, we'll be out of papers in three or four weeks," DELL, Delores. "Spare Change Helps Homeless", *The Christian Science Monitor*, 4 June 1992, Northeastern University Archives, *Op. Cit.*

l'argent et du matériel⁶⁵⁵. Si l'anecdote jette une ombre sur la démarche de prise de pouvoir des sans-abris au niveau local, elle dessine aussi en creux le caractère incommensurable des difficultés rencontrées par ces populations, et pose la question d'une définition plus aboutie en amont des objectifs et des moyens mis en œuvre dans le cadre d'actions de ce type.

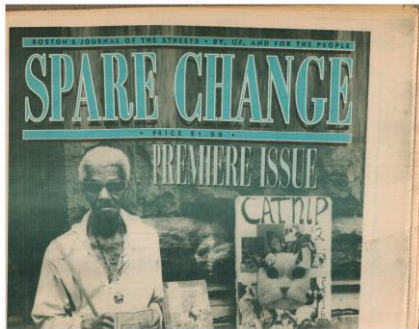


Fig. 28 - *Spare Change*, Premier numéro.

Archives de Northeastern University, Boston. Northeastern, The Oral History Center Records 1978 1998 M73 Box 5 out of 21, Homeless Voices *Spare Change* 1992-1996

Une explication possible se dégage de la rareté des traces de ces initiatives dans les archives locales, dans une société états-unienne plus sporadiquement traversée que d'autres par la lutte des classes :

L'accès à des opportunités supérieures pour l'avancement individuel aux États-Unis a considérablement entravé la formation de mouvements de protestation fondés sur la classe sociale, et qui auraient aspiré à des changements fondamentaux du système économique⁶⁵⁶.

Ainsi, l'identité collective que recherchent des groupes stigmatisés comme les sans-abris ou les mal-logés se heurte à la recherche d'une « réussite » individuelle, aussi limitée soit-elle. C'est ce que suggère le sociologue allemand Max Weber, qui « oppose les rapports sociaux fondés sur le marché à des formes anciennes de relation sociale⁶⁵⁷ ». La motivation des actions répond donc à un intérêt individuel qui se confronte historiquement à la société et à ses

⁶⁵⁵ KAHN, Ric. "Newspaper for the Homeless Suffering its Growing Pains", *The Boston Globe*, 3 January 1993, Northeastern University Archives, *Ibid*.

⁶⁵⁶ "The availability of superior opportunities for individual self-advancement in the US did significantly impede the formation of class-based protest movements that sought fundamental alterations in the economic system". Thernstrom, *Op. Cit.*, p. 259. (Notre traduction)

⁶⁵⁷ COLLIOT-THELENE, C. (2011). *Retour sur les rationalités chez Max Weber*. Les Champs de Mars, 22, 13-30, <https://doi.org/10.3917/lcdm1.022.0013>
Accessed on July 9, 2023.

attentes⁶⁵⁸. Cette quête explique en outre pourquoi les minorités diverses touchées par le sans-abrisme ne se sont pas fédérées autour d'un projet commun de préservation des droits et de maintien du logement abordable dans le Grand Boston et ailleurs. La fragmentation des intérêts et la parcellisation des motivations s'inscrivent dans un cadre plus large à l'échelle sociétale. En faisant de l'aide sociale une aide conditionnelle, en privant la protection sociale d'un socle théorique général définissant les attributions de l'État en tant que système de protection des plus faibles, en distinguant, selon les périodes, les « bons pauvres⁶⁵⁹ » et les bénéficiaires illégitimes de l'assistance sociale, les élites politiques ont œuvré sur toutes les échelles de pouvoir, dans le sens d'une déconstruction officieuse de la notion de « bien commun », qu'il convient de définir brièvement ici. Il ne s'agit pas seulement du partage des richesses matérielles et des ressources budgétaires mais, au-delà, du partage équitable de ressources citoyennes liées à la santé et au bien-vivre social. Cette notion s'avère du reste assez récente aux États-Unis, où l'idée du bien commun est rejetée dans la gouvernance des villes jusqu'au XIXe siècle⁶⁶⁰.

Toutefois, l'émergence sporadique de communautés d'entraide n'est pas moribonde et rappelle la tradition des *grassroots organizations* ou groupes de pression populaires aux États-Unis. Ces associations de citoyens unissent leurs efforts dans leur quartier, leur ville ou leur État pour faire pression sur le vote d'une loi ou pour encourager d'autres habitants à participer à une action collective de défense des droits, ou d'améliorations des conditions de vie dans un territoire donné. Dans le champ du logement pour tous, on peut mentionner *Homes for All in Massachusetts*⁶⁶¹ ou *Abundant Housing Massachusetts*, Des logements en abondance pour le Massachusetts, AHMA, qui militent pour permettre un accès facilité au logement pour tous.

⁶⁵⁸ « Ce sont les intérêts (matériels et idéels) et non les idées qui gouvernent directement l'action des hommes. Toutefois, les "images du monde" qui ont été créées par le moyen d'"idées" ont très souvent joué le rôle d'aiguilleurs, en déterminant les voies à l'intérieur desquelles la dynamique des intérêts a été le moteur de l'action », RAINER LEPSIUS, M. « Intérêts et idées. La problématique de l'imputation chez Max Weber », Trivium [En ligne], 12 | 2012, (Traduction), <http://journals.openedition.org/trivium/4368>
Accessed on July 9, 2023.

⁶⁵⁹ Cf. *Poor Laws*, Introduction

⁶⁶⁰ Voir à ce sujet GERVAIS Laurence. "Du privatisme à la gouvernance urbaine, administration de l'espace public urbain et questions de justice spatiale aux États-Unis", Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain [Online], 11 | 2014, <http://journals.openedition.org/mimmoc/1597>
Accessed on July 9, 2023.

⁶⁶¹ « Des maisons pour tous dans le Massachusetts » ; HOMES FOR ALL MASSACHUSETTS. "Homes for All Mass is a statewide formation of grassroots housing justice groups working to halt displacement, increase community control of land, and win housing justice", <https://www.homesforallmass.org/about/>
Accessed on July 9, 2023. (Notre traduction)

Lors d'une conférence proposée par *Suffolk University* en octobre 2022, AHMA a rappelé en préambule la faible représentation des personnes les plus concernées par les difficultés de logement lors des réunions organisées par les municipalités sur le zonage et la planification urbaine⁶⁶². La remarque évoque un échec partiel du principe de *grassroots* en matière de logement social : ce sont des porte-parole qui s'expriment lors de cette conférence et non des habitants directement impliqués. Les communautés d'entraide s'avèrent néanmoins plus fructueuses lorsqu'elles reposent sur un socle législatif, notamment par le biais des *class actions*⁶⁶³, comme ce fut le cas tout récemment avec GBLS : l'association a obtenu gain de cause en mars 2023 contre DHCD, accusé de discrimination à l'entrée des foyers d'hébergement d'urgence dans le cadre de l'EA. Nous choisissons d'évoquer ce procès qui dessine les contours d'une législation défailante, notamment sur la période qui nous occupe, et dont les prémices remontent aux textes de loi sur le logement de 1937 et 1949.

Le litige oppose Rosanna Garcia, rejointe par un groupe de familles également sans abri, au DHCD, et s'ouvre en décembre 2016. Il vise à restaurer les droits de ces familles et leur permettre un accès non autorisé jusque-là à un hébergement d'urgence (EA), un foyer plus près des écoles de leurs enfants, et aussi pour certains, un placement dans des structures adaptées à leur(s) handicap(s) :

À l'automne 2017, 187 familles avaient demandé et obtenu l'autorisation d'un transfert de foyer pour des raisons d'invalidité, mais leurs demandes n'avaient pas encore abouti — elles attendaient souvent depuis des mois — en raison d'un manque de places disponibles dans des foyers qui pouvaient répondre à leurs besoins particuliers⁶⁶⁴.

Les négociations s'ouvrent en décembre 2020, et un jugement final en faveur des plaignants est prononcé en avril 2023⁶⁶⁵. Il garantit une facilitation des démarches d'inscription sur les

⁶⁶² “The people who attend planning and zoning board meetings are unrepresentative of the public, (...) the people who show up compared to their communities are much whiter, much older, and much more going to be homeowners (sic)”, PALMER, Maxwell. *Abundance through Advocacy: A Panel Discussion and Reception on Addressing Boston's Housing Crisis*, 27 October 2022, Suffolk University Law School, WGBH Boston, <https://abundanthousingma.org/>
Accessed on July 9, 2023.

⁶⁶³ Actions collectives. (Notre traduction)

⁶⁶⁴ “As of the fall of 2017, there were 187 families who had requested and been approved for shelter transfers due to disability-related needs, but whose approved requests had not yet been fulfilled – often for months – due to lack of available shelter space that could meet their needs”, ACLU MASSACHUSETTS, *Garcia et al. V. Dept of Housing and Community Development*, <https://www.aclum.org/en/cases/garcia-et-al-v-dept-housing-and-community-development>
Accessed on June 9, 2023.

⁶⁶⁵ COMMONWEALTH OF MASSACHUSETTS. *Memorandum of Decision and Order Approving Class Action Settlement*, <https://media.wbur.org/wp/2023/03/20230410-order-approving-settlement.pdf>
Accessed on June 6, 2023.

listes d'accès aux foyers, une prise en compte du handicap dès le dépôt du dossier, l'obligation de produire une justification officielle du refus d'une demande, une priorisation des familles selon leur profil, et une prise en compte de la distance entre le foyer d'accueil et le lieu de scolarisation des enfants de la famille concernée⁶⁶⁶.

Selon Rachel H.⁶⁶⁷, ce procès va marquer l'histoire locale du logement, et tient lieu de jurisprudence censée réparer l'opacité des critères de sélection des familles dans leur accès aux foyers. La question des foyers publics et privés dans le Grand Boston s'avère délicate, car la frontière entre les deux est souvent incertaine. Le critère de l'urgence détermine si une structure relève des financements publics ou privés. Seuls deux foyers d'urgence pour les familles sont répertoriés officiellement à Boston même⁶⁶⁸. Les autres sont donc susceptibles d'effectuer une sélection des demandeurs. En outre, le procès répond aussi aux critiques formulées par les travailleurs sociaux sur un droit du logement pour les familles resté trop longtemps lettre morte.

D. Une législation défailante ?

1. De la théorie du droit à la pratique de l'abandon

a. *Right to Shelter Law*⁶⁶⁹

Nous avons évoqué en amont la loi de 1983 sur le droit à un abri dans le Massachusetts. Avant toute chose, il convient de préciser qu'elle ne s'applique qu'aux familles dont les enfants sont âgés de moins de 21 ans. Si la loi n'est pas suffisamment respectée, c'est surtout parce que les logements disponibles pour les plus modestes ne sont structurellement pas suffisants⁶⁷⁰ et obligent les autorités à trouver un hébergement parfois très éloigné des lieux de scolarisation et de travail. Le procès contre DHCD est venu en faire la preuve tout récemment. Le principe de la garantie d'un toit pour les familles est formulé en 1983 par un gouverneur qui agit alors dans une temporalité de l'urgence, mais qui s'inscrit dans un temps législatif long, marqué

⁶⁶⁶ MASS.GOV. *Settlement Information Rosanna Garcia v. Dept. of Housing and Community Development*, Suffolk County Superior Court Civil Action 16-84-CV-03768 <https://www.mass.gov/news/settlement-announcement-for-garcia-v-dhcd> Accessed on June 6, 2023.

⁶⁶⁷ Entretien avec Rachel H. par Zoom le 27 novembre 2021.

⁶⁶⁸ MASS.GOV. *Emergency Housing Assistance Programs*, <https://www.mass.gov/emergency-housing-assistance-programs> Accessed on June 6, 2023.

⁶⁶⁹ Loi sur le droit à un abri, *Op. Cit.*

⁶⁷⁰ Entretien avec Jane F. le 3 février 2022.

notamment, sur le plan fédéral, par les lois de 1937 et 1949. L'analyse de ces textes de loi fait ressortir une constante : le gouvernement fédéral n'a jamais fait du logement des plus humbles une priorité législative. La législation sur le logement et la lutte contre le sans-abrisme ont davantage répondu, depuis les années 1930, à des nécessités sociales afférentes :

Le logement public a été un moyen de régler d'autres problèmes, comme la prévention des épidémies, le redémarrage de l'économie, l'accompagnement des travailleurs qui ont favorisé les efforts de production pendant la Seconde Guerre mondiale, et permis de juguler le mécontentement des personnes pauvres dans les villes⁶⁷¹.

Les textes de loi qui soutiennent le logement subventionné s'apparentent donc à des « amortisseurs » sociaux : le *Public Housing Act* de 1937 introduit le rôle des différentes strates du gouvernement dans la production et la possession de logements sociaux, tout en rendant la participation de l'échelle locale « optionnelle⁶⁷² ». Le *Housing Act* de 1949 ambitionne à la fois la construction de 810 000 logements publics sur une durée de 6 ans, un objectif jamais atteint⁶⁷³, et entame parallèlement une destruction de certains quartiers dans le cadre de la démolition des taudis, *slum clearance*⁶⁷⁴. Les deux dispositifs législatifs mettent en évidence une réponse parcellaire, aux motivations socialement controversées et aux effets délétères, dont la loi sur le droit à un abri dans le Massachusetts est l'héritière infortunée. Si le constat du gouverneur Dukakis est réaliste en 1983, la loi s'échafaude sur une assise législative précaire : à l'échelle fédérale, « les nouvelles constructions n'ont jamais égalé le nombre de démolitions⁶⁷⁵ ». Sur le plan local, le décrochage est particulièrement sensible dans des villes marquées par la « construction ancienne de bâtiments d'habitation lors d'une industrialisation rapide⁶⁷⁶ ». Outre les deux lois clés mentionnées ici, celle de 1954 se concentre sur la rénovation urbaine et encourage la participation de fonds privés. En 1974, le *Housing and Community Development Act*, s'attelle à améliorer les opportunités économiques autour des quartiers de logements sociaux et introduit les *Section 8 vouchers*. La loi sur le droit à un abri de 1983 subit ainsi des contraintes à la fois historiques sur le plan législatif, et géographiques, en se heurtant aux limites du champ d'action d'un État isolé sur le plan fédéral dans la prise en compte du fléau du sans-abrisme à l'époque, de son ampleur et de ses retombées.

⁶⁷¹ “Public-assisted housing has been a means to deal with other problems, such as preventing the spread of disease, jump-starting the economy, accommodating the workers who bolstered U.S manufacturing efforts during World War II, and dealing with unrest among poor people in cities”, Bennett, *Op. Cit.*, p. 24.

⁶⁷² Bennett, *Ibid.*, p. 22.

⁶⁷³ Cf. Introduction

⁶⁷⁴ *Ibid.*

⁶⁷⁵ “New construction never kept up with demolition”, *Ibid.*, p. 27.

⁶⁷⁶ “Those with old stock built during rapid industrialization”, *Ibid.*

Dans la lignée des mesures socialement coercitives, la décision de recourir au contrôle des loyers, un dispositif aboli en 1994 à Boston et Cambridge et que la maire actuelle de Boston, Michelle Wu, envisage aujourd’hui de réintroduire, participe de ce paysage législatif local fait de soubresauts et de va-et-vient en matière de régulation budgétaire.

b. *Rent control* : l’Arlésienne de Boston

En préambule, le contrôle des loyers ne concerne, comme son nom l’indique, que les personnes effectivement logées, mais aussi et surtout les classes moyennes : à première vue, le dispositif n’a pas vocation à faire baisser le montant des loyers, et ne peut donc être considéré comme un avantage destiné aux plus modestes⁶⁷⁷. Le contrôle des loyers semble constituer un rempart idoine contre leur augmentation incessante, notamment dans le Grand Boston. Les témoignages recueillis sur place restent néanmoins mitigés, voire farouchement opposés au rétablissement de la mesure. L’argument principal est celui de l’inefficacité et du dévoiement de la loi. Selon certains chercheurs, « le Massachusetts a une longue histoire de politiques de contrôle des loyers infructueuses⁶⁷⁸ ». Dans les années 1920, une loi du Massachusetts encadrait les augmentations de loyer, plafonnées à 25%, sans pour autant dissuader les propriétaires d’expulser des locataires démunis. Le gouvernement fédéral intervint dans les années 1940 et introduisit le Bureau de l’Administration des Prix, *Office of Price Administration* (OPA), qui établit une Zone de protection des loyers, *Defense Rental Area*, en accord avec les États et les comtés. L’ensemble du territoire du Massachusetts était concerné : « Avec l’accord des autorités locales, l’OPA pouvait procéder à un gel des loyers sur l’ensemble des propriétés de la zone au niveau de ceux d’avant-guerre⁶⁷⁹ ». En 1953, année de la fin programmée du dispositif, la législature du Massachusetts a fait le choix de maintenir ce contrôle des loyers. Après une nouvelle période de dérégulation, les années 1970 ont vu resurgir la question⁶⁸⁰. Seules quelques villes majeures du Grand Boston ont alors opté en faveur du contrôle : Boston, Brookline, Cambridge, Lynn et Somerville. Les deux dernières l’ont rapidement abandonné⁶⁸¹.

⁶⁷⁷ Entretien avec Jane F. par Zoom le 3 février 2022.

⁶⁷⁸ “Massachusetts has a long history of failed *rent control* policies”, ENRIGHT, Aidan. *A History of Rent control Policy in Massachusetts*, Pioneer Institute, 5 April 2023, https://pioneerinstitute.org/economic_opportunity/a-history-of-rent-control-policy-in-massachusetts/ Accessed on June 7, 2023.

⁶⁷⁹ “If local officials did not object, the OPA was empowered to freeze rents in defense rental areas for all properties at their pre-war maximums”, *Ibid.*

⁶⁸⁰ “In 1970, the state legislature allowed cities with over 50,000 residents to decide whether to re-implement *rent control*”, *Ibid.*

⁶⁸¹ *Ibid.*

Un référendum à l'échelle étatique rejette ensuite le dispositif à une courte majorité (51/49) en 1994. Auparavant en effet, certains scandales ont entaché son application, notamment lorsque des professeurs de Harvard ont bénéficié d'appartements à Cambridge à des loyers bien inférieurs aux montants pratiqués alentour⁶⁸².

Si l'histoire chaotique du contrôle des loyers est marquée, dans le discours politique et économique local, par une incrédulité affichée quant à son efficacité⁶⁸³, les luttes des locataires de Cambridge pour exiger son maintien traduisent néanmoins un certain niveau de protection. Ainsi, la mesure est décriée à l'époque pour des motifs non intrinsèques : elle est accusée à plusieurs reprises au cours de la période de « contribuer au sans-abrisme », en décourageant les efforts d'entretien et de réparations nécessaires des appartements concernés⁶⁸⁴. L'accusation semble manquer sa véritable cible, celle d'une pénurie structurelle de logements. Le sans-abrisme se situe à un échelon inférieur dans la série d'obstacles qui empêche certains d'accéder à un logement décent. Autre motif de mécontentement : la simple éventualité que le contrôle des loyers soit appliqué dans certaines villes dissuade les investisseurs :

Même lorsque les ordonnances de contrôle des loyers contiennent des incitations particulières à la construction ou la réhabilitation, la présence ou la simple possibilité du contrôle des loyers produisent un effet dissuasif sur les nouveaux investissements⁶⁸⁵.

Cette position idéologique, exprimée en 1987 par des chercheurs de l'Université du Wisconsin, consiste avant tout, en pleine explosion du nombre de personnes à la rue, à alerter les autorités fédérales sur l'urgence du relogement, mêlant sans doute trop rapidement les causes premières et celles, plus discutables, liées au contrôle des loyers. Elle est toutefois relayée en 1990 : *The Excluded Americans*⁶⁸⁶ étudie notamment la corrélation entre ce contrôle et le manque de logements disponibles, en analysant un panel de 50 villes des États-Unis, dont 9 appliquent la mesure : « la pratique du contrôle des loyers est associée à une augmentation de 250% du sans-abrisme⁶⁸⁷ ». William Tucker en tire la conclusion suivante, en italique dans le texte : « *les 9*

⁶⁸² *Ibid.*

⁶⁸³ Rachel H. parle de *ripple effect*. Selon elle, ses effets ne se feront sentir, au mieux, que dans plusieurs années. Entretien par Zoom le 27 novembre 2021.

⁶⁸⁴ BINGHAM, Richard D. *The Homeless in Contemporary Society*. Sage Publications, Urban Research Center, University of Wisconsin, Milwaukee, 1987, p. 127.

⁶⁸⁵ "Even where *rent control* ordinances contain special incentives for new construction or rehabilitation, the presence or even the mere possibility of *rent control* has a pervasive chilling effect on new investment". *Ibid.*, p. 128. (Notre traduction)

⁶⁸⁶ « Les Américains exclus ». (Notre traduction)

⁶⁸⁷ "The presence of *rent control* is associated with a 250 percent increase in homelessness", Tucker, *Op. Cit.*, p. 63

*viles qui pratiquent le contrôle des loyers ont les 9 taux les plus bas de vacance de logement dans le pays*⁶⁸⁸ ».

Une hiérarchie officieuse se dessine ici entre la prise en compte du fléau du sans-abrisme et la nécessité de préserver un coût du loyer abordable pour les classes moyennes en particulier. Le contrôle des loyers constitue véritablement un point d'achoppement des politiques du logement social, dans une dialectique insoluble qui exclut tour à tour sans-abris ou locataires modestes. Sur le plan politique, la mesure est affublée des oripeaux du déclin urbain, accusée de ne favoriser ni les investissements immobiliers ni l'accès plus généralisé au logement abordable. La croissance des villes signale leur bonne santé économique et constitue une *growth machine*, « alliance des entrepreneurs et des politiques⁶⁸⁹ ». Toutefois, l'augmentation vertigineuse des loyers dans certaines villes privées du contrôle des loyers après 1994 interroge sur les répercussions à long terme et les conséquences sociodémographiques :

Deux ans et demi après l'abolition du contrôle des loyers, le nombre d'expulsions à Boston a explosé et un nombre record de locataires ont été traînés devant un juge et menacés de déguerpir. Au cours de l'année écoulée, 7 158 plaintes pour expulsion ont été enregistrées par le Tribunal en charge du logement du Comté de Suffolk, — le plus grand nombre jamais relevé. Les experts du logement social ne sont pas certains de la raison de ces expulsions, mais les représentants des avocats accusent un marché devenu incontrôlable et des propriétaires cupides qui tentent de rattraper le temps perdu. « Les cas que je dois traiter concernent presque exclusivement des personnes âgées qui vivent un enfer », témoigne Jeff Purcell, un avocat travaillant pour *Greater Boston Legal Services*, qui a fait venir du personnel supplémentaire non rémunéré par GBLs mais doit malgré tout refuser des clients. « Cette histoire est tue. Les seuls qui savent vraiment sont les médecins, qui entendent le stress, et les avocats »⁶⁹⁰.

L'article établit un bilan désastreux de la disparition du contrôle des loyers, en pointant une catégorie précise de population, les personnes âgées locataires depuis des décennies de leur appartement et dont la retraite ne peut subvenir aux dépenses accrues. La double échelle de précarisation accentue la légitimité d'une intervention unilatérale dans le domaine du logement social. On observe du reste le rôle joué par les instances judiciaires du comté, une strate du

⁶⁸⁸ “*The nine rent-controlled cities have the nine lowest vacancy rates in the country*”, *Ibid.*

⁶⁸⁹ Gervais, *Op. Cit.*

⁶⁹⁰ “Two-and-a-half years after *Rent control* was abolished, eviction cases in Boston have exploded with a record number of tenants being dragged before a judge and threatened with a boot. During the past fiscal year, 7,158 eviction complaints were filed in Suffolk County Housing Court —the highest number ever. Housing experts are not sure of the reason, but tenant advocates blame uncontrolled market and greedy landlords trying to make up for lost time. ‘My caseload is almost entirely elderly tenants who are going through hell,’ said Jeff Purcell, a lawyer with Greater Boston Legal Services, which has brought on extra, donated staff but still has to turn people away. ‘The story is untold. The only ones who really know are doctors, who hear about the stress, and lawyers.’”, ESTES, Andrea. “Evictions skyrocket with demise of *rent control*”, *The Boston Herald*, 8 August 1997, Northeastern Archives, *Cambridge Eviction free Zone*, M170 Box 13 out of 21, Newspaper articles 1997. (Notre traduction)

pouvoir local par ailleurs peu sollicitée dans les questions de logement, et qui vient ici statuer sur des mesures doublement discriminatoires, dans un silence assourdissant des élites politiques.

Le projet de l'actuelle maire de Boston, Michelle Wu, de le réintroduire dans sa ville, signale un changement de paradigme en embrassant une nouvelle vision du logement pour tous. Elle se heurte toutefois à une opposition législative majeure : selon le *Globe*, à de rares exceptions près, l'ensemble des membres de la législature du Massachusetts sont propriétaires de plusieurs biens immobiliers pour lesquels ils perçoivent des loyers. Le projet de loi a donc de très maigres chances d'être adopté. Ce constat fait écho à une tentative locale avortée de réforme en 2018. Dans le but de renforcer la gestion des données sur les expulsions de logements dans le Massachusetts, le *Jim Brooks Stabilization Act* souhaitait contraindre les propriétaires à « informer la ville lorsqu'ils adressaient un courrier d'expulsion à leurs locataires (...) C'était l'une des réformes du logement les plus ambitieuses depuis des décennies (...) ». La conclusion de l'article est sans appel : « Elle n'a jamais passé les portes du comité d'examen du texte à *Beacon Hill*⁶⁹¹ ».

Le conflit d'intérêt s'inscrit au cœur des contradictions des politiques sociales défendues par les États démocrates du Nord-Est des États-Unis, dans une ambivalence entre progrès social et intérêts privés des élites locales. Il émerge dans une géographie politique double, traversée par les prises de positions progressistes de la municipalité et les réticences étatiques, au cœur d'un État socialement plus conservateur que sa capitale. À ce titre, la comparaison avec New York est pertinente : la nouvelle gouverneure démocrate de l'État de New York, Kathy Hochul, a fait des annonces historiques lors de son discours sur la situation de son État concernant la lutte contre le sans-abrisme et la construction de logements sociaux à grande échelle, en particulier dans la ville de New York⁶⁹². Son projet vient épauler les efforts engagés par Eric Adams, son édile depuis janvier 2022, mais risque toutefois de diviser la législature.

⁶⁹¹ “Require(d) landlords to notify the city when they send a tenant an eviction notice and created a more robust system for collecting eviction data. It was one of the more ambitious housing reforms out of Boston in decades (...) It never even got out of committee on Beacon Hill”. BRINKER, Andrew. “Rent control Battle Looms But It's Never Been Easy to Pass Tenant Protection on Beacon Hill”, *The Boston Globe*, 23 April 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/04/23/business/rent-control-battle-looms-its-never-been-easy-pass-tenant-protections-beacon-hill/?et_rid=1953941848&s_campaign=todaysh headlines:newsletter Accessed on June 7, 2023.

Note : Beacon Hill est le nom donné au siège du gouvernement de l'État. Il se situe géographiquement sur la colline du même nom.

⁶⁹² FERRE-SADUMI, Luis, ASHFORD, Grace. “Hochul's Vision for New York: Fighting Crime and Building Housing”, *The New York Times*, 10 January 2023, <https://www.nytimes.com/2023/01/10/nyregion/hochul-ny-state-of-state.html> Accessed on June 15, 2023.

Ce conflit idéologique s’observe également à travers un exemple saillant de revirement législatif délétère, la fin du *707 Certificate* dans le Massachusetts. Modèle national de subvention pour reloger les sans-abris, il est adopté dans les années 1980 puis définitivement abandonné douze ans plus tard au profit du Programme de *vouchers* pour les loyers dans le Massachusetts, *Massachusetts Rental Voucher Program*, MRVP.

2. Un exemple métonymique : la fin du *707 Certificate*

Un rapport paru en 1994 détaille les circonstances de l’abandon d’un programme principalement destiné aux familles, et qui a fait ses preuves sur le plan étatique depuis les années 1980⁶⁹³. Le choix d’ouvrir le rapport sur cette disparition montre un parti pris idéologique en faveur d’une mesure dont l’abrogation est amplement critiquée, dès la première page, par les parties prenantes les plus diverses⁶⁹⁴.

Le document annonce d’emblée le succès jusqu’alors inégalé du *707 Certificate* : « Au plus fort du programme, 20 000 familles éligibles ont été en mesure de payer leur loyer parce qu’elles avaient obtenu un certificat⁶⁹⁵ ». L’allocation était financée par une subvention de l’État et correspondait à *Section 8* au niveau fédéral. La famille devait s’acquitter de 30% du loyer à l’obtention du certificat, et l’État prenait en charge la différence. Le rapport indique que le financement a augmenté de 700% entre 1983 et 1990, en raison des besoins exponentiels de soutien au logement de personnes allocataires de l’AFDC pour la moitié d’entre eux environ. Les autres bénéficiaires étaient des personnes âgées, des invalides ou des travailleurs pauvres⁶⁹⁶. Le remplacement du dispositif par le MRVP en 1992-93 marque un recul de l’assistance initiale : la transition d’un certificat vers un *voucher* transforme en effet l’allocation en somme fixe, et n’est plus ajustée au montant du loyer. Deux ans auparavant déjà, le responsable de la Commission du budget à la Chambre des Représentants⁶⁹⁷ avait réduit le nombre total de

⁶⁹³ FIERO, Patricia G. *The Life and Death of the 707 Certificate*, The John W. McCormack Institute of Public Policy, University of Massachusetts at Boston, May 1994 (Annexe 2.21, document fourni par Tom A., ancien membre du DPW et ancien directeur du *707 Certificate*)
Accessed on June 7, 2023.

⁶⁹⁴ On dénombre un élu de la Chambre des Représentants du Massachusetts, un avocat engagé dans la défense des sans-abris, un ancien directeur de MHSA et un membre du DPW entre autres.

⁶⁹⁵ “At the program's peak, 20,000 income eligible households per year were able to pay their rent because they had a certificate”, Fiero, *Op. Cit.* p. 1.

⁶⁹⁶ *Ibid.*

⁶⁹⁷ House Ways and Means Committee, *Ibid.*, p. 2

certificats en circulation, et ordonné leur gel, rendant impossible la réédition du sésame pour d'autres, une fois qu'une famille n'était plus éligible⁶⁹⁸.

Si la mesure illustre une législation défaillante à l'échelle locale, c'est qu'elle échoue à s'appuyer sur un arsenal législatif résistant. Le *707 Certificate* renvoie à un « chapitre » de loi voté par la législature du Massachusetts en septembre 1966, cadre légal de la mesure⁶⁹⁹. Le texte s'inscrivait dans un paysage législatif fédéral marqué par la Grande Société de Johnson et la conviction des législateurs que « le gouvernement pouvait et devait répondre à la pauvreté⁷⁰⁰ ». Le programme a essuyé vingt-cinq ans plus tard une critique opposée : il coûtait trop cher à l'État et ruinait le système de financement du logement social⁷⁰¹. En outre, si les rédacteurs du texte originel insistèrent sur la nécessité de répartir ces habitations sur le territoire et la préservation d'un logement socialement mixte, leur souhait initial n'a pas été suivi des faits en raison, selon le rapport, d'un flou juridique en la matière⁷⁰².

Les États-Unis ne sont bien évidemment pas le seul pays occidental confronté à la délicate répartition du logement social sur le territoire. Dans le Grand Boston, l'espace est rare et cher, et son occupation est au cœur d'une conversation locale âpre, caractérisée par des conflits d'intérêts opposant promoteurs immobiliers, urbanistes, élites politiques locales, locataires modestes et travailleurs sociaux. L'histoire du zonage local illustre les tensions urbaines à l'œuvre dans les grandes métropoles mais évoque également, dans le Grand Boston, « une mosaïque sociale menacée⁷⁰³ ».

3. Des *Zoning Laws* en standby⁷⁰⁴

La pénurie de logements abordables fait du zonage un levier essentiel de la politique urbaine locale. Chaque ville peut modifier les lois d'occupation des sols en vigueur sur le territoire municipal, et les écarts dans le Grand Boston sont considérables, illustrant par ce biais

⁶⁹⁸ *Ibid.*

⁶⁹⁹ “An Act Providing a Program of Rental Assistance for Families of Low Income”, *Ibid.*, Chapter 2, p. 4.

⁷⁰⁰ “Lots of federal money around”, GARRISON, David (Judge), *Ibid.*, Chapter 2 p. 6.

⁷⁰¹ Entretien avec Tom A., Boston, le 18 juillet 2022.

⁷⁰² “It is clear from the legislation that density was very much a concern of the legislators who drafted the legislation. Unfortunately, that concern did not continue to inform the decisions of policymakers in the 1980s. The density language first was omitted from the budget line-item language in the FY 1975 budget. By the mid-1980s the density restriction in the legislation no longer guided the rental unit selection process. This failure to heed the requirements of the original legislation contributed to the downfall of the 707 program”, Fiero, *Op. Cit.*, p. 9.

⁷⁰³ PINÇON, Michel, PINÇON-CHARLOT, Monique. « Paris : une mosaïque sociale menacée », *Mouvements*, vol. n°15-16, no. 3, 2001, pp. 215-217.

⁷⁰⁴ « En attente ». (Notre traduction)

la volonté des villes concernées de promouvoir le logement social ou, au contraire, de le maintenir à distance.

La généralisation progressive des *multi-family homes*⁷⁰⁵ dans le Grand Boston, réponse partielle à la nécessaire densification de l'espace urbain et suburbain, s'inscrit dans une lutte historique locale pour l'accroissement du nombre de logements sociaux dans des banlieues socio-économiquement privilégiées. Dans les années 1990, la résistance était palpable :

La résistance suburbaine au logement abordable est toujours forte, en particulier dans les banlieues plus riches et plus éloignées de Boston. Par exemple, malgré la loi de l'État qui fixe un objectif de 10% de logements abordables dans chaque commune, il a fallu trente ans à la ville de Dover pour approuver la première initiative de logements abordables —six unités de logement pour les personnes âgées⁷⁰⁶.

On observe que la loi étatique a une valeur d'incitation et non d'obligation, ce qui explique la lenteur des changements dans le domaine.

- a. Le *Dover Amendment*, incarnation du zonage dans le Massachusetts

Le *Dover Amendment*⁷⁰⁷, ou *Massachusetts Zoning Act*, établit en 1950 un cadre législatif précis concernant le plan de zonage en vigueur dans le Massachusetts. Le texte protégeait en effet les activités liées à l'éducation, l'agriculture et la pratique religieuse de toute restriction en lien avec le zonage⁷⁰⁸. La loi cherchait à prévenir, dans le cadre des activités religieuses, toute forme de discrimination. Cette occupation du territoire a ainsi été privilégiée

⁷⁰⁵ Nous faisons le choix de conserver la locution anglaise, qui renvoie à des maisons divisées en deux ou trois appartements. Certaines sont littéralement « coupées en deux » au milieu et chaque unité s'ouvre sur une rue différente.

⁷⁰⁶ “Suburban resistance to affordable housing is still strong, particularly in the richer suburbs more distant from Boston. For example, despite state law that sets a goal of 10 percent affordable housing in each community, it took the town of Dover thirty years to approve its first affordable housing initiative —six units of housing for the elderly”, THERNSTROM, *Op. Cit.*, p. 49. (Notre traduction)

⁷⁰⁷ Nous n'avons pas pu déterminer la raison du choix de Dover comme nom de ville donné à cette loi. Elle est néanmoins considérée comme l'une des plus riches de l'État, et incarne sans doute un partage nécessaire des ressources municipales.

⁷⁰⁸ “No zoning ordinance or by-law shall regulate or restrict the use of materials, or methods of construction of structures regulated by the state building code, nor shall any such ordinance or by-law prohibit, unreasonably regulate, or require a special permit for the use of land for the primary purpose of commercial **agriculture**”, (...) “No zoning ordinance or by-law shall regulate or restrict the interior area of a single family residential building nor shall any such ordinance or by-law prohibit, regulate or restrict the use of land or structures for **religious** purposes or for **educational** purposes on land owned or leased by the *Commonwealth* or any of its agencies, subdivisions or bodies politic or by a religious sect or denomination, or by a nonprofit educational corporation; provided, however, that such land or structures may be subject to reasonable regulations concerning the bulk and height of structures and determining yard sizes, lot area, setbacks, open space, parking and building coverage requirements” (...), MASS GENERAL LAW. Chapter 40A Section 3, <https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleVII/Chapter40A/Section3> Accessed on June 9, 2023. (Nous surlignons).

au détriment de constructions à caractère résidentiel, commercial ou industriel. Selon les défenseurs de la loi, toute association de charité qui développait un projet d'enseignement se devait d'être protégée. L'ambiguïté linguistique du texte, qui invoque par exemple les objectifs éducatifs (*educational purposes*) du lieu sans davantage de précisions, a constitué un obstacle majeur à la réforme du zonage permettant l'accroissement du nombre de constructions résidentielles, dans des espaces urbains déjà réduits.

Dans le sillage de quelques changements mineurs au cours des décennies suivantes, le texte a été plus largement remodelé en 2021 sous l'impulsion du gouverneur Charlie Baker. Certaines de ces évolutions concernent les définitions des termes utilisés dans le texte de loi⁷⁰⁹. L'article de la *National Law Review* évoque ainsi la nouvelle définition de l'expression *as of right*, « de plein droit » : présente dans le texte d'origine, elle simplifie désormais les résolutions de litiges, lors de la construction ou du réaménagement des *multi-family homes* ou des unités de logements supplémentaires, *Accessory Dwelling Units*, ADUs, qui permettent de créer un logement additionnel dans une habitation existante. L'expression *MBTA Community*, en lien avec le réseau de transports publics du Massachusetts, est également introduite : elle autorise, dans des municipalités situées à ½ mile⁷¹⁰ d'une station de transport public, la création de logements collectifs dans des zones jusque-là réservées aux *single-family homes*. En cas de résistance locale, la ville en question est privée des subventions étatiques versées dans le cadre de la *Housing Choice Initiative*⁷¹¹, ainsi que du financement de divers projets d'infrastructures. Dernier volet significatif de la modification du texte de loi sur le zonage, certains amendements relatifs à l'occupation de l'espace peuvent désormais être adoptés par une simple majorité au conseil municipal⁷¹².

Ces ajustements indiquent ainsi une inflexion législative sensible à l'échelle étatique. La résistance locale est toutefois latente, et l'actualité récente indique que de nombreuses municipalités préfèrent se priver de subventions publiques et risquer parfois d'être poursuivies en justice, plutôt que d'opérer les changements relatifs au zonage jugés nécessaires⁷¹³.

⁷⁰⁹ THE NATIONAL LAW REVIEW. "Massachusetts Makes Broad Changes to the Zoning Act", Saturday January 16, 2021, Volume XIII, Number 162
<https://www.natlawreview.com/article/massachusetts-makes-broad-changes-to-zoning-act>
Accessed on June 11, 2023.

⁷¹⁰ 1/2 mile correspond à 800 mètres.

⁷¹¹ Programme étatique d'incitation à la construction ou la rénovation de logements adaptés aux revenus modestes.

⁷¹² *Ibid.*

⁷¹³ THE EDITORIAL BOARD. "The MBTA Communities law is putting Brookline's liberal values to the test", *The Boston Globe*, 17 May 2023,

Brookline est à ce titre à la fois un cas typique et un exemple original : progressiste, éduquée et blanche, Brookline a voté à 87% pour Joe Biden lors de l'élection présidentielle de 2020. Sa population de 63 000 habitants comprend aujourd'hui 2,5% d'Africains-Américains et 6,6% d'Hispaniques.

Comme beaucoup d'autres banlieues riches, libérales, et essentiellement blanches, Brookline (...) n'a pas toujours appliqué les principes affichés, en particulier en matière de logement social. Pendant des décennies, le plan de zonage de Brookline et ses pratiques de permis spéciaux à la discrétion des autorités ont freiné le développement des *multi-family homes*⁷¹⁴.

L'exemple de Brookline vient ici rappeler quelques invariants de la politique urbaine de logement dans des banlieues privilégiées, dans un entrechoc entre réalité et représentation. En cherchant à sanctuariser les maisons individuelles⁷¹⁵, les autorités locales ont alimenté le terreau d'une ségrégation résidentielle qu'elles prétendent malgré tout combattre sur le papier. Dans son ouvrage sur les *Suburban liberals*⁷¹⁶, Lily Geismer analyse ce contraste :

Les libéraux suburbains ont engrangé leurs plus belles victoires lors de campagnes qui proposaient des solutions individualistes à des problèmes de défense des droits, et qui nécessitaient un sacrifice financier limité tout en offrant des avancées tangibles dans la qualité de vie (...) Les questions qui remettaient en cause les inégalités structurelles, et menaçaient la valeur des propriétaires et les avantages liés à la possession d'une maison, ont rencontré une bien plus grande résistance et un succès bien moindre dans les banlieues de la *Route 128*⁷¹⁷. De féroces batailles ont vu le jour concernant la construction de petits ensembles de logements abordables (...) ⁷¹⁸

<https://www.bostonglobe.com/2023/05/17/opinion/brookline-housing-zoning-mbta-communities-harvard-street/>
Accessed on June 12, 2023.

BRINKER, Andrew. "Towns that defy new MBTA housing law could face state legal action, Campbell says" *The Boston Globe*, 15 March 2023

<https://www.bostonglobe.com/2023/03/15/business/campbell-towns-that-flout-new-mbta-housing-law-could-face-state-legal-action/>

Accessed on June 12, 2023.

BRINKER, A. "As new housing law takes effect, most towns fall in line, for now", *The Boston Globe*, 3 February 2023,

<https://www.bostonglobe.com/2023/02/03/business/new-housing-law-takes-effect-most-towns-fall-line-now/>
Accessed on June 12, 2023.

⁷¹⁴ "Like many other rich, liberal, largely white suburbs, Brookline (...) has not always lived up to its purported values, especially when it comes to housing policy. For decades, Brookline's zoning code and its discretionary special permitting requirements have stunted the growth of multifamily housing", THE EDITORIAL BOARD. *Op. Cit.*

⁷¹⁵ Ayant résidé à Brookline dans les années 2000, nous pouvons attester du fait que la conversion des habitations en *multi-family homes* n'en était alors qu'à ses balbutiements.

⁷¹⁶ "The terms suburban and liberal also each represent the ideals and values of individualism, yet suburban liberal itself is a category of shared identity", Geismer, *Ibid.*, p. 7.

⁷¹⁷ Annexe 2.22

⁷¹⁸ "Suburban liberals achieved the greatest victories in campaigns that proposed individualist solutions to rights-related issues, required limited financial sacrifice, and offered tangible quality-of-life benefits. (...) Issues that challenged structural inequalities and threatened residents' property values and the entitlements of homeownership met greater resistance and far less success in the *Route 128* suburbs. (...) Fierce battles emerged over the construction of small affordable housing developments" (...), Geismer, *Op. Cit.*, p. 6.

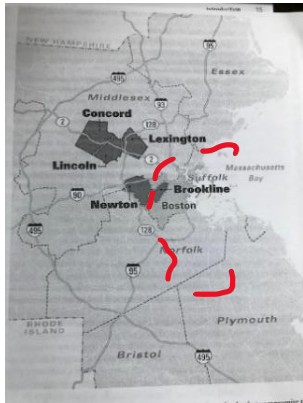


Fig. 29 - La métropole de Boston et la Route 128.

Source : L. Geismer.

Il convient de rappeler ici que la question du sans-abrisme n'est pas directement en lien avec cette problématique du logement abordable : le revenu médian des habitants de Brookline avoisine 122 000 dollars par an, et se situe ainsi à un niveau bien supérieur à celui de l'État (89 000 dollars). La valeur médiane des propriétés dépasse le million de dollars. Le « ticket d'entrée » pour vivre dans cette banlieue arborée, très proche de Boston et bien desservie en transports publics, laisse donc une large frange de la population locale de côté. Toutefois, les réticences d'une ville du Grand Boston telle que Brookline à redessiner son paysage urbain en faveur des populations les plus modestes entraîne une plus forte pression du logement ailleurs, et aggrave la crise dans le reste de la zone, conduisant certains à ne plus pouvoir se loger du tout.

Les efforts malgré tout engagés par la ville entre 2015 et 2020 se heurtent en outre à un espace impensé dans le champ de la législation urbaine locale : Brookline a en effet construit un millier d'unités de logement social durant cette période. Toutefois, la construction de *multi-family homes* dans la ville revient si cher que les promoteurs immobiliers se sont réorientés vers des projets de logements subventionnés, *subsidized housing*. La manœuvre leur permettait de contourner certaines réglementations, en recourant au *Chapter 40B*, qui impose un quota de logements sociaux pour chaque ville. Une fois ce quota atteint, les promoteurs se sont montrés bien moins enclins à poursuivre l'effort de diversité de logements requise et l'augmentation de la densité de l'habitat générée par les *multi-family homes*⁷¹⁹.

⁷¹⁹ *Ibid.*

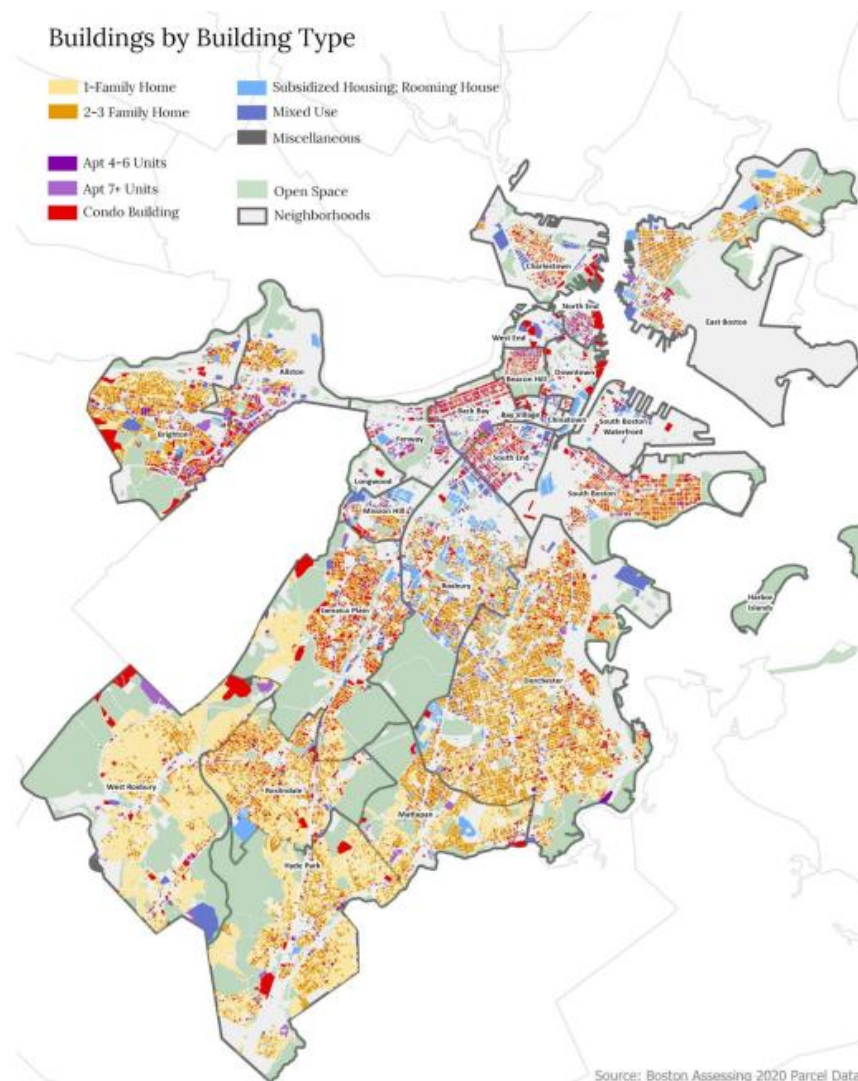
b. *Chapter 40B* : logement social et quotas

Avant de poursuivre, il convient de préciser les contours du texte de loi qui encadre le logement abordable : *Chapter 40B*, également nommé *Comprehensive Permit Law*⁷²⁰, a vu le jour en 1969. En 2011, une association de citoyens qui se préoccupe du logement et de la planification urbaine, *Citizens' Housing and Planning Association*, CHAPA, et a contribué à la rédaction du texte, en a retracé les temps forts depuis sa création⁷²¹. La loi fut à l'origine conçue pour remédier au manque de logements abordables dans le Massachusetts, et aux multiples résistances locales en lien avec le zonage ou les refus de permis de construire à l'échelle municipale. L'objectif central du texte était de permettre la construction de ces logements de façon équitable, en promouvant une répartition équilibrée sur le territoire de l'État. Toutefois, la loi autorise certaines municipalités à bénéficier de clauses pour contourner l'objectif affiché de 10% environ de logements sociaux dans chaque commune. Parmi les retombées positives du texte, on note la mise à contribution des églises pour construire des logements destinés aux personnes âgées et la rénovation de bâtiments, comme des anciens moulins ou des écoles désaffectées, pour les transformer en lieux d'habitation.

La carte ci-dessous indique une majorité de *single-family homes* dans la partie sud-ouest de la ville et notamment à West Roxbury, dont nous avons évoqué la gentrification au début de notre étude. Elle rappelle également que la concentration du logement subventionné dans les quartiers de Roxbury, Mission Hill et le South End, continue de caractériser la politique publique du logement à l'échelle de la ville, malgré les efforts législatifs engagés.

⁷²⁰ « Loi globale des permis de construire ». (Notre traduction).

⁷²¹ CITIZENS HOUSING AND PLANNING ASSOCIATION. "Fact Sheet on *Chapter 40B* The State's Affordable Housing Zoning Law", October 2011, <https://www.chapa.org/sites/default/files/Fact%20Sheet%20on%20Chapter%2040B%202011%20update.pdf> Accessed on June 11, 2023.



Source: City of Boston assessing data. Properties assessed as subsidized housing or as a rooming house does not provide data on building type or unit count. In addition, not all income-restricted housing is coded by Assessing as subsidized.

Fig. 30 - Rapport sur les conditions de logement et les tendances du marché immobilier à Boston.
 Boston Housing Conditions and Real Estate Trends Report, CITY OF BOSTON, December 2022

Selon le rapport, 109 municipalités avaient peu ou prou atteint l'objectif de 10% de logements sociaux sur leur territoire en 2011, sur un total de 350 dans le Massachusetts. Un tableau de 2020 renseigne sur l'évolution étatique en la matière⁷²² : Boston compte ainsi plus de 20% de logements sociaux, Brookline et Cambridge en offrent respectivement 10% et 15%, et les banlieues fortunées de Wayland et Weston, à l'ouest, avoisinent les 7%. Certaines communes en sont totalement dépourvues.

⁷²² Annexe 2.23

Ces données dessinent en creux un paysage urbain encore largement marqué par la prédominance des maisons individuelles (38% de l’habitat contre 2% de logements sociaux dans Boston même), propices à une ségrégation résidentielle tenace.

Lorsque le logement collectif est toutefois rendu possible, un autre dispositif, local et non étatique, vise à y inclure du logement social, dans le cadre de la Politique de développement inclusif, *Inclusionary Development Policy*, IDP, en vigueur depuis 2000 à Boston, programme local innovant à l’échelle fédérale.

c. *Inclusionary Development Policy* (IDP), l’imbrication du logement collectif et social

IDP permet de réserver des logements à caractère social dans des résidences d’habitat collectif en autorisant pour ce faire un assouplissement des lois d’occupation des sols sur la zone concernée. Les logements sociaux correspondent à environ 13% du nombre total d’habitations. C’est l’Agence de planification et de développement de Boston, *Boston Planning and Development Agency*, BPDA, qui orchestre le dispositif en partenariat avec le Bureau du logement du maire, *Mayor’s Office of Housing*, MOH. L’accès à ces logements est fonction des revenus du ménage.

Une remise à plat du système a été effectuée en 2015 par Marty Walsh et permis de tirer un bilan provisoire engageant du programme⁷²³. Le maire de l’époque décide de modifier IDP en redéfinissant les zones concernées prioritairement⁷²⁴. L’accent est clairement mis sur les quartiers les plus proches du centre-ville : l’explication donnée consiste à associer montants

⁷²³ “Since its inception in 2000, IDP has been responsible for the creation of 1,496 new affordable housing units under the on-site and off-site components, with another 551 affordable units currently under construction. In addition, more than \$100 million has been raised for affordable housing; \$70 million from the Fund has been disbursed to date. These funds have helped create 1,597 new units of affordable housing”, BOSTON PLANNING AND DEVELOPMENT AGENCY. *Mayor Walsh signs Executive Order to create additional affordable housing in Boston*, 10 December 2015

<http://www.bostonplans.org/news-calendar/news-updates/2015/12/10/mayor-walsh-signs-executive-order-to-create-additi>

Accessed on June 12, 2023.

⁷²⁴ “Under the new policy, Boston will now be divided into three development zones, in recognition of the distinct markets within the city. While major developments downtown can support greater Inclusionary obligations, the real estate markets in Boston’s outer neighborhoods have market rents and sales prices that, while being more accessible to moderate and middle-income families, may not be able to support significant additional Inclusionary requirements.

The zones will be designated as A, B, and C. Zone A will include the downtown neighborhoods and waterfront areas; Zone B will include Allston, Brighton, *Charlestown*, Jamaica Plain, Mission Hill, and part of South Boston. Zone C will include Dorchester, East Boston, Hyde Park, Mattapan, Roslindale, Roxbury, and West Roxbury”. BOSTON PLANNING AND DEVELOPMENT AGENCY. *Development Standards*,

<https://www.bostonplans.org/projects/standards/inclusionary-development-policy>

Accessed on June 16, 2023.

des loyers et des acquisitions de logements très élevés dans le centre à un effort d'investissement plus supportable pour des logements sociaux dans ces zones. Lorsque le respect des règles d'IDP n'est pas envisageable pour des questions d'espace manquant, les promoteurs s'engagent à verser le montant prévu dans les caisses du programme d'inclusion. Ce rééquilibrage entre profits immobiliers et subventions pour le logement social constitue une avancée locale significative, qui s'est du reste amplifiée sous l'action de la maire actuelle dans un jeu habile d'équilibre des parties concernées⁷²⁵. Le texte préconise notamment l'augmentation de la proportion du nombre de logements réservés à Boston aux revenus modestes lors de nouvelles constructions, l'amélioration des critères d'accessibilité, et l'élargissement de l'éligibilité des locataires détenteurs de *vouchers*, en les maintenant à un montant qui permette aux propriétaires de conserver les mêmes revenus fonciers.

Ainsi, dans ce dédale législatif local, l'espace laissé aux mal-logés et aux sans-abris reste maigre. Les textes législatifs ont le mérite d'instaurer un cadre qui garantit certains de leurs droits, mais ne sont qu'une étape du processus de retour à la ville et à ses atouts. En 2015, le Massachusetts introduit une déclaration des droits des sans-abris, *Homeless Bill of Rights* qui a été mise à jour en 2021⁷²⁶.

C'est le Rhode Island voisin qui a le premier œuvré pour qu'un projet de ce type devienne loi en 2012. Selon le Centre national des lois sur le sans-abrisme et la pauvreté, *National Law Center on Homelessness and Poverty*, NLCHP, le texte a subi plusieurs modifications avant de pouvoir être voté, et ne garantit pas véritablement de nouveaux droits aux personnes sans toit. Il permet, en revanche, de leur éviter une discrimination liée à leur condition⁷²⁷. En Californie, le texte est resté à l'état de projet de loi et n'a pas été voté définitivement. Il propose notamment de faciliter le recours aux services d'un avocat en cas de violation des droits des sans-abris. Si l'échec de la législature californienne est un coup porté aux défenseurs de la cause en 2018,

⁷²⁵ "The mayor's proposed changes to IDP include lowering the threshold from 10 to seven units, and, for rental projects, increasing the proportion of the project that is income-restricted from 13% to 20% of the project, while also deepening affordability requirements. In an innovative approach, 17% of the project will be income restricted at an average of 60% of Area Median Income, and an additional 3% of the project will be offered at market rents and reserved for people with housing *vouchers*. Federal Housing *Vouchers* usually pay a landlord Fair Market Rents at 100% of Area Median Income. As a result of the updated policy, *voucher* holders will have more options, as *voucher* holders generally have incomes less than 30% of Area Median Income", *Ibid*.

⁷²⁶ TRACKBILL. An Act providing a bill of rights for people experiencing homelessness, Massachusetts H264, <https://trackbill.com/bill/massachusetts-house-bill-264-an-act-providing-a-bill-of-rights-for-people-experiencing-homelessness/2095676/>
Accessed on June 17, 2023.

⁷²⁷ "(...) It does provide that, "[n]o person's rights, privileges, or access to public services may be denied or abridged solely because he or she is homeless", *From Wrongs to Rights: The Case for Homeless Bill of Rights Legislation*, NATIONAL LAW CENTER ON HOMELESSNESS AND POVERTY, 2018, p. 11, https://homelesslaw.org/wp-content/uploads/2018/10/Wrongs_to_Rights_HBOR.pdf
Accessed on June 17, 2023.

l'espoir renaît en 2020, lorsque l'État introduit un amendement à sa Constitution pour garantir le droit au logement, sous l'impulsion du groupe d'activistes *Moms 4 Housing* à Oakland, banlieue de San Francisco fortement touchée par le sans-abrisme⁷²⁸.

Outre la définition de ce qu'est précisément l'espace public⁷²⁹, le texte de loi du Massachusetts établit une série d'actions tolérées. Il réaffirme la lutte contre des politiques discriminantes envers les sans-abris et leur accès libre aux espaces publics. Il complète le texte de 2015⁷³⁰ en répertoriant les activités quotidiennes autorisées, facilitées par la tolérance accordée depuis fin 2020 à la mendicité dans l'État. La liste contraste par sa précision avec les dispositions prises dans la ville de New York par exemple : le Massachusetts autorise en effet à se restaurer, se reposer, prier ou méditer dans l'espace public⁷³¹.

Depuis le début de l'année 2023, malgré des avancées dans la protection des droits des sans-abris⁷³², Eric Adams a exigé la levée des restrictions en lien avec le droit à un abri à New York, une exception nationale que la ville partageait jusque-là avec le Massachusetts. Le maire actuel a souhaité assouplir les exigences du texte face à l'afflux de plus de 70 000 migrants arrivés dans la ville depuis le printemps 2022⁷³³. La mesure a été décriée par tous les activistes locaux comme une manœuvre d'évitement de l'édile, dans un système de gestion des sans-abris en crise profonde et un contexte de recours massif aux chambres de motel comme hébergement d'urgence. Loin des annonces controversées faites par la municipalité new yorkaise, le Massachusetts s'efforce de régénérer les droits des sans-abris, en tolérant des incursions d'actions privées dans l'espace public. La focale choisie dans ce texte de loi permet en définitive de désanctuariser cet espace dans un assouplissement des règles de son utilisation, faute de pouvoir accorder à chacun un lieu privé de résidence.

Si les velléités humanitaires sont perceptibles, les dispositions de cette nature signalent également, par contraste, un constat d'échec. Une tolérance sociale est ainsi encouragée, dans

⁷²⁸ NATIONAL HOMELESSNESS LAW CENTER. "California Introduces First-in-the-Nation Amendment to Recognize Housing as a Human Right", 2022,

<https://homelesslaw.org/ca-amendment-to-recognize-housing-as-a-human-right/>

Accessed on June 17, 2023.

⁷²⁹ "Public space" means any real property that is owned, in whole or in part, by the *Commonwealth* or any municipality, or upon which there is an easement for public use and is held open to the public. Public space includes but is not limited to plazas, courtyards, parking lots, sidewalks, public transportation facilities and services, public buildings, and parks. Public space does not include a private business establishment", *An Act providing a bill of rights...*, *Op. Cit.*

⁷³⁰ *Ibid.*

⁷³¹ Les dispositions sont semblables en Californie.

⁷³² Ceux-ci ont le droit de poursuivre en justice un foyer ne leur ayant pas fournis les services escomptés par exemple ; ils peuvent également s'enregistrer pour obtenir une aide à la location.

⁷³³ PBS NEWSHOUR. "NYC enacts 'Homeless Bill of Rights,' but doubts arise over key provisions",

<https://www.pbs.org/newshour/politics/nyc-enacts-homeless-bill-of-rights-but-doubts-arise-over-key-provisions>
Accessed on June 17, 2023.

un déplacement de l'effort des élites politiques vers une mise à contribution plus large de la société tout entière du Grand Boston.

Ainsi, ville pionnière dans la prise en compte des besoins médicaux et législatifs des sans-abris, capitale d'un État alternant politiques d'investissement dans les foyers, réorientations stratégiques en direction de nouvelles formes de logement transitoire ou permanent, le Grand Boston s'inscrit dans un espace de l'entre-deux, où la mise en commun des ressources dans le traitement des données et l'*empowerment* des victimes du sans-abrisme et du mal-logement se heurtent à la fragmentation des services d'aide et à l'inflexibilité des lois de zonage. Face aux stratégies d'évitement mises en branle par les promoteurs immobiliers, les élites économiques et politiques locales et les propriétaires de biens, la métropole est confrontée à des obstacles structurels, qui réduisent dans une implacable logique la portée des réformes engagées sur le terrain du logement social notamment. Les points d'achoppement sont-ils le signe d'un mécanisme de résistance plus large, qui dépasse le Grand Boston et le Massachusetts ? Comment une région pionnière dans la prise en charge des nécessiteux peut-elle encore aujourd'hui échouer à reloger tous ceux qui l'en implorent ? Quelles leçons n'ont pas été tirées des politiques urbaines passées et quelles recettes continuent d'être employées malgré leur inefficacité ? La solution réside-t-elle dans un recours plus appuyé aux instances fédérales ? La crise du sans-abrisme peut-elle servir à réintroduire le centralisme de l'État-providence dans les politiques sociales états-unienne ? Peut-on du reste continuer à parler de crise quand le sans-abrisme massif dans la région se perpétue depuis quarante ans ?

Nous nous efforcerons de répondre à ces interrogations dans notre dernière partie, en établissant tout d'abord dans quelle mesure le Grand Boston est devenue ville exsangue dans sa lutte contre le sans-abrisme. L'urgence comme réponse semble perdurer, et si ses modalités ont évolué au fil des décennies, elle continue de régenter les politiques locales d'assistance aux personnes sans logis. En installant l'urgence de manière pérenne, les autorités omettent de s'attarder sur des profils plus divers de sans-abris, notamment les personnes LGBTQ+ qui font face à un enchevêtrement de discriminations. La pandémie mérite bien entendu d'être invoquée, malgré le recul historique qui nous fait défaut. Son incursion dans un paysage urbain marqué avant 2020 par un sans-abrisme croissant a rebattu les cartes de la répartition administrative et géographique des responsabilités, et favorisé l'émergence de politiques innovantes de mise à l'abri.

Les retombées de la pandémie portent également en germe une reconfiguration de l'espace urbain et de son occupation, dans un contexte d'expulsions accélérées de logements. Villes de locataires, Boston et ses alentours font face à des règles parfois inadéquates, épice d'un redécoupage du territoire urbain et d'une redéfinition des critères d'éligibilité, dans un parc de logements sociaux en évolution. Si la compartimentalisation des services d'assistance continue de faire le lit d'un sans-abrisme endémique, la tentation du recours à un engagement fédéral accentué, facilité par les mesures récentes inédites de l'administration Biden, permet une étude historiographique des politiques de logement à l'échelle du pays, caractérisées par des soubresauts législatifs et budgétaires parfois délétères.

L'étude de ces bouleversements politiques mêlant interventionnisme prudent et néolibéralisme assumé nous invite en dernière instance à repenser le logement dans la société états-unienne, droit non inscrit dans la Constitution et motif d'enrichissement lucratif au détriment de la notion de bien partagé. C'est à un basculement d'une vision utilitariste vers une dimension universaliste du logement sur laquelle les autorités locales, étatiques et fédérales doivent en dernier lieu se pencher.

III Les réussites partielles et les échecs, révélateurs d'un problème structurel dans la lutte contre le sans-abrisme aux États-Unis

A. Une ville exsangue dans sa lutte contre le sans-abrisme ?

Évoquant l'absence frappante de logements sociaux à Weymouth⁷³⁴, banlieue aisée jouxtant le Grand Boston, à environ 25 kilomètres au sud de la métropole, Tom A. déclare : « Too much falls on Boston⁷³⁵ ». En déplorant ce déséquilibre de répartition des programmes de logements, il fait le constat amer d'une ville exagérément sollicitée dans le champ de l'habitat pour tous au regard de ses riches voisines socialement indolentes. Dans ce paysage urbain disparate, les nécessités de mise à l'abri répondent souvent aux sirènes du court-terme et reposent sur des quartiers modestes et dociles⁷³⁶.

1. L'urgence comme seule réponse locale

Malgré l'impréparation avérée de l'État face à l'explosion du sans-abrisme du début des années 1980, l'urgence est encore trop souvent le *modus operandi* des élites politiques et des associations caritatives du Grand Boston. La fermeture brutale des structures de soins et d'accueil de *Long Island* en octobre 2014 précipite l'autre côté de la rive dans une crise sanitaire et sociale marquée par l'usage de drogues en plein air et le sans-abrisme afférent pour s'approvisionner sans relâche.

⁷³⁴ Annexe 3.1

⁷³⁵ « On attend trop de Boston ». Entretien Zoom avec Tom A., le 18 juillet 2022 à Brookline.

⁷³⁶ Les quartiers populaires correspondent à la plus grande densité de logements sociaux: "There are income-restricted units in almost every Boston neighborhood, though some have higher percentages than others. **Roxbury has the most income-restricted units as a percent of its total housing stock (54 percent), followed by Chinatown (50 percent), Mission Hill (37 percent), and the South End (33 percent).** Longwood Medical Area has no income-restricted housing, and only five percent of the Leather District is income-restricted; however, these neighborhoods have very few total residential units. Other neighborhoods with low income-restricted percentages include the Back Bay (six 7 December 2022 percent), Bay Village (six percent), Beacon Hill (six percent), the North End (six percent), Hyde Park (seven percent), and the South Boston Waterfront (eight percent).", *Boston Housing Conditions and Real Estate Trends Report*, December 2022, City of Boston, <https://www.bostonplans.org/getattachment/066b23c5-cab9-4731-a338-f6e57e3ef55f> Accessed on July 16, 2023. (Nous surlignons).

- a. *Long Island, Mass and Cass, Shattuck*: “Too much falls on Boston”

La décision de relocaliser en quelques heures les services établis depuis plusieurs décennies sur l’île a contraint certaines personnes logées dans le foyer d’hébergement de *Long Island* à dormir dehors, faute de places dans d’autres structures à Boston. Ces personnes déplacées n’ont souvent pas été autorisées à récupérer leurs effets personnels, restés sur l’île⁷³⁷. Les structures de soin et d’accueil de *Long Island* font cruellement défaut aujourd’hui, et la reconstruction du pont constitue un point d’achoppement des politiques locales : Boston y est favorable et a prévu d’y consacrer un budget de 100 millions de dollars⁷³⁸ ; les riverains de South End, confrontés au transfert de ces populations de l’île vers le continent, appuient la démarche et soutiennent le projet. La ville de Quincy, en revanche, s’y oppose, et avance des arguments géographiques, notamment dans le quartier de Squantum, directement concerné par la reconstruction :

Le point de friction central concerne tout simplement la géographie. Le pont — qui remplacerait celui qui a été démoli en 2015 pour des questions de structure — relierait *Long Island* à Moon Island, qui appartient à Boston mais se situe sur le territoire municipal de Quincy dans sa pointe nord. La perception à Quincy d’un manque d’information sur ce qui se passe sur les îles, ajoutée à l’impact des usages qu’en fait Boston, continue d’irriter les habitants de Squantum⁷³⁹.

⁷³⁷ Entretien avec Elsa Vivant, le 23 juin 2023 (Zoom).

⁷³⁸ McDONALD, Danny. “In Quincy’s Squantum, an age-old distrust of Boston and unanswered questions about *Long Island Bridge*”, *The Boston Globe*, 9 June 2023, <https://www.bostonglobe.com/2023/06/09/metro/quincys-squantum-an-age-old-distrust-boston-unanswered-questions-about-long-island-bridge/> Accessed on June 26, 2023.

⁷³⁹ “Central to the friction is simple geography. The bridge — which would replace one demolished in 2015 because of structural concerns — would connect *Long Island* with Moon Island, which is owned by Boston but falls within the municipal boundaries of Quincy at its northern tip. Quincy’s perceived lack of input over what happens on the islands, combined with the impact of Boston’s uses of them, continues to incense Squantum residents”. *Ibid.* (Notre traduction)

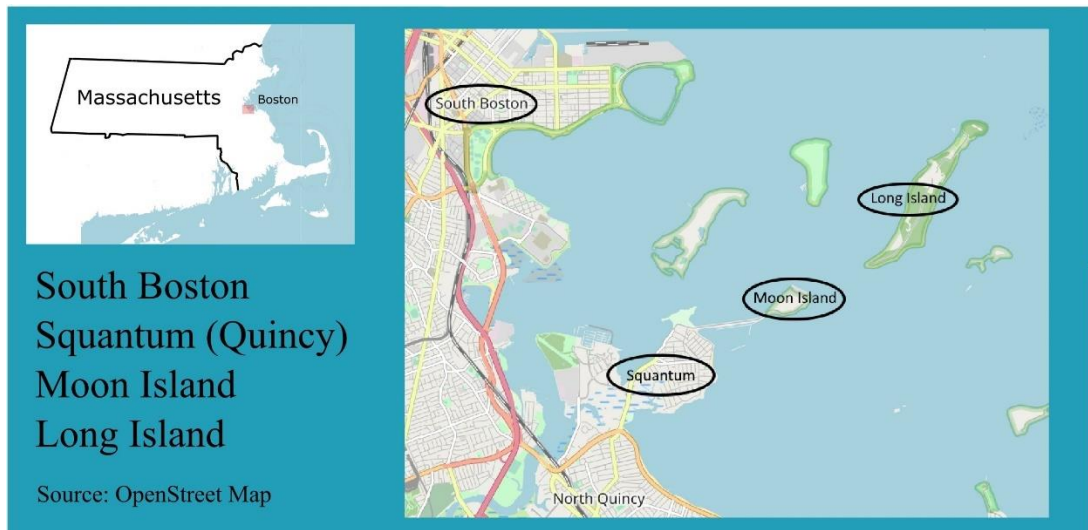


Fig. 31 - South Boston, Squantum (Quincy), Moon Island et Long Island

Source : OpenStreet Map.

La reconstruction du pont, censé relier deux espaces dans un objectif de soins et de politique sociale restaurée, joue ici davantage le rôle d'une division d'intérêts, métonymie de la territorialisation des aides et du refus de partage des responsabilités, dès lors qu'elles sont perçues comme inéquitablement réparties. La distanciation géographique et symbolique de *Long Island* ne suffit donc pas à réconcilier les parties prenantes, et cristallise des mécontentements sur le continent dans un jeu de pouvoirs locaux antinomiques. À ce conflit s'ajoute une donnée financière de taille : si 100 millions de dollars sont prévus pour la reconstruction du pont, les structures sur place, à l'abandon depuis bientôt dix ans, nécessitent une remise aux normes qui se chiffre également en centaines de millions⁷⁴⁰.

Les fléaux de l'addiction et du sans-abrisme propres à *Mass and Cass* risquent donc de ne pas trouver d'issue extérieure avant plusieurs mois ou plusieurs années. Si la crise des opiacés n'est pas le sujet central de notre étude, la consommation accrue de ces drogues encourage les personnes dépendantes à (sur)vivre sur place dans des conditions sanitaires déplorables. En effet, le fentanyl, drogue de synthèse très puissante⁷⁴¹ introduite sur le marché à la fin des années 1990 et principale substance utilisée dans cette zone, nécessite des injections plus fréquentes qui empêchent de séjourner dans un foyer, même lorsque la politique d'accueil relève du *low threshold*⁷⁴². Si le fléau touche à la fois les responsables de la santé et du logement aux niveaux

⁷⁴⁰ *Ibid.*

⁷⁴¹ Son effet est 50 à 100 fois plus fort que celui produit par la morphine.

⁷⁴² Seuil bas : les personnes en état d'ébriété ou sous l'influence de substances illicites sont acceptées dans la structure. Entretien avec Carla F., ancienne membre du Département de la santé du Massachusetts, par Zoom le 9 mai 2022.

étatique et local, les deux antennes sont administrativement gérées par deux entités différentes, le Département de la santé publique, *Department of Public Health*, DPH et celui du logement et du développement des quartiers, *Department of Housing and Community Development*, DHCD⁷⁴³.

Cette division des missions constitue un premier outil heuristique dans la compréhension de la crise. Du nom des deux artères qui s'entrecroisent, entre un centre de détention et un lieu d'accueil de jour, *The Engagement Center*⁷⁴⁴, *Mass and Cass*, théâtre de trafics en tous genres, a connu une regrettable recrudescence de fréquentation au cours des années 2017-2019 et continue de faire la une des journaux, signe d'un échec des politiques locales à endiguer une malédiction protéiforme. Addiction et sans-abrisme sont ainsi progressivement devenus indissociables, dans un tropisme local apparu avec la crise des opiacés. La toponymie éclaire sur les représentations diverses de la crise selon l'urbaniste Elsa Vivant, qui évoque un « impensé colonial⁷⁴⁵ » :

Pour désigner la scène ouverte, l'usage officiel est de faire référence à sa localisation géographique par son adressage au croisement de deux grandes artères routières : *Massachusetts Avenue* et *Melnea Cass Boulevard*, souvent raccourcis en *Mass & Cass*. Cette toponymie officielle renvoie aux pages les plus sombres de l'histoire américaine : la colonisation et la ségrégation raciale. *Massachusetts Avenue* traverse l'agglomération, d'Arlington à Dorchester, longeant les campus du MIT et de Harvard (à Cambridge), suivant l'axe de la gentrification de *South Bay* au *South End*, s'enfonçant ensuite dans les quartiers industriels de *New Market*. (...). *Melnea Cass Boulevard* a été construit en 1981 sur l'emprise réservée pour la création d'une autoroute contestée par les riverains et abandonnée en 1972 (...) À défaut d'une autoroute, le boulevard, en deux fois trois voies, entrecoupé de feux de signalisation, constitue une coupure urbaine entre le centre-ville et Roxbury. Il doit son nom à *Melnea Cass* (1896-1978), activiste Africaine-Américaine militante pour les droits politiques, sociaux et économiques des femmes de sa communauté dans le quartier de Dudley-Roxbury, très active dans les luttes pour la déségrégation scolaire (ou *Busing*) qui ont, à Boston, donné lieu à de violentes contestations.

La chercheuse analyse, dans une perspective historiographique bienvenue, les germes d'une crise locale issue du déplacement incontrôlé d'un ensemble de soins venu du large, sur *Long Island*. Si la ville a pour un temps été considérée comme un « organisme vivant » selon Jane Jacobs, la concentration des difficultés dans ce croisement de *Mass and Cass* en fait un territoire urbain mortifère et symboliquement alourdi par ces références historiques, qui jette

⁷⁴³ DHCD, évoqué à plusieurs reprises dans notre étude, est devenu Le Bureau exécutif du logement et des quartiers habitables, *The Executive Office of Housing and Livable Communities* (EOHLC) depuis 2023.

⁷⁴⁴ Le Refuge, mentionné dans notre deuxième partie.

⁷⁴⁵ VIVANT, Elsa. « Nommer les lieux de la crise des opioïdes à Boston : un enjeu politique », *EchoGéo* [En ligne], 53 | 2020, mis en ligne le 30 septembre 2020, <http://journals.openedition.org/echogeo/20001>
Accessed on June 18, 2023.

un voile raciste sur le passé de Boston⁷⁴⁶. Bien qu'E. Vivant évoque seulement à la marge la concentration des sans-abris dans ce quartier, leur présence grandissante est confirmée à la fois par notre guide lors de la maraude de nuit et par Carla F⁷⁴⁷. Selon ses chiffres, 200 à 300 sans-abris gravitaient autour de *Mass and Cass* au cours des hivers récents, pour atteindre presque 800 personnes l'été. Un professeur de santé publique à Harvard et bénévole au centre pénitentiaire du comté, qui jouxte le cœur de *Mass and Cass*, dépeint un paysage urbain « livré à lui-même », dans une impuissance politique peu contestable⁷⁴⁸ : sa fréquentation hebdomadaire des lieux fait de son témoignage un récit linéaire à la fois dans sa chronologie et par le *statu quo* politique local observé. Selon ses observations, l'invisibilité de ces marginaux et de leurs tentes dans l'espace public à laquelle semblent aspirer les autorités municipales les prive des « gloires ordinaires » du philosophe Etienne Tassin :

L'apparition publique fait valoir une autre doxa, une autre gloire, celle des réprouvés, des indésirables, des exclus, c'est-à-dire la grandeur de ceux qui ne sauraient être assignés à aucune place pour avoir fui toute position et qui, pourtant, entrent dans la lumière de l'espace public pour requérir le droit d'y participer alors qu'ils ne possèdent aucun des titres requis pour y prétendre⁷⁴⁹.

La présence physique de ces personnes leur accorde ainsi un accès incessible à l'espace public, que les déplacements quotidiens imposés par les forces de police ne sauraient pour autant anéantir. Ainsi, en échappant aux injonctions policières et en replantant leurs tentes en marge des espaces interdits, dans des rues adjacentes, les sans-abris recherchent une visibilité susceptible de mener vers une prise de conscience politique. Il faut être vu pour être entendu. Les voix inaudibles sont avant tout celles de ceux que l'on veut cacher. Toutefois, leur état de dépendance aux drogues disponibles dans le quartier ampute la portée de leurs actions et les condamne à une visibilité passive, à l'inverse des communautés d'entraide évoquées dans notre

⁷⁴⁶ Lily Geismer rappelle les surnoms donnés à la ville à la fin des années 1970 : “The Little Rock of the North”, “Most racist city in America”, *Op. Cit.*, p. 1.

⁷⁴⁷ Ancienne conseillère du maire pour *Mass and Cass*.

⁷⁴⁸ “Basically, the authorities have pretty much banned homeless people from settling on the main drag called Southampton Street and pushed everyone who wants to be in that neighborhood onto Atkinson. So, driving by on Monday evenings around 6pm and 8pm, it's a crowded dense scene with open trafficking and shooting up and everything else. Sometimes tents are visible and other times not. I'm told that the City requires everyone to leave every day around noon as they send in street cleaners, etc., and then permit folks back when the clean-up is done. Sometimes, people will still hang out on Southampton or some other side streets until the authorities move them away. The removal of most folks from Southampton and the other big streets has considerably lessened the public attention to the zone. So, it is covered far less in the media unless there is some kind of violence that breaks out. Meanwhile, the City is aggressively moving to attempt to reopen the *Long Island* situation, whether be reinstalled a bridge -- with huge opposition from the City of Quincy -- or perhaps with a boat. So, the situation remains even as it evolves”. Dan K., message du 19 juin 2023.

⁷⁴⁹ Tassin, *Op. Cit.*

étude. Leur action, lorsqu'elle a lieu, consiste avant tout à préserver un territoire de survie, dans une position ancillaire peu féconde. Il ne s'agit donc pas ici de « gagner du terrain » sur le champ de l'espace public et de l'accès à certains droits, mais de préserver un espace clos garantissant une protection illusoire.

Autre réceptacle des souffrances locales, l'*Engagement Center*, situé au cœur de *Mass and Cass*, est né en août 2017 de la volonté d'acteurs locaux d'offrir un espace de repos et d'apaisement aux sans-abris du quartier. Un jeune membre de l'équipe municipale qui encadre la gestation du projet s'exprime dans le documentaire *City Hall*⁷⁵⁰. Il indique que « même les gens qui sont expulsés des foyers, expulsés des programmes de soin, sont autorisés à venir⁷⁵¹ ». La présentation qui est faite du lieu constitue une théorisation régénérante de ce à quoi un centre d'accueil pour les sans-abris devrait ressembler, dans une approche iconoclaste encouragée par l'aggravation de la situation à *Mass and Cass* à l'époque du tournage :

Vous pouvez être dans n'importe quel état d'esprit, du moment que, vous, enfin, vous respectez les lieux, vous pouvez venir, vous pouvez dormir, vous pouvez venir jouer à des jeux (...) Ce qui est intéressant, c'est que nous avons essayé de faire au mieux avec ce que nous avons, donc c'était une tente de stockage, en fait, (...) avec une structure ; donc il y a l'air conditionné et le genre de choses que vous trouveriez dans un bâtiment, mais c'est de la toile quand même (...) C'est simplement un endroit où les gens peuvent venir pour ne pas rester dans la rue, pour ne pas risquer de mourir sur l'autoroute parce que c'est un peu dans ce quartier là que le centre se situe, et juste un endroit où les gens peuvent être totalement eux-mêmes. C'est important pour les gens, c'est un domicile pour beaucoup de gens⁷⁵².

L'exemple illustre une agilité de l'action municipale de l'époque, qui cherche à inventer un espace de l'entre-deux, ni foyer d'accueil véritable ni simple abri de fortune. Le lieu a été largement rénové et bâti pour permettre un accueil annuel, et a ouvert ses portes à l'automne 2021. La démarche innovante est le fruit d'une représentation des obstacles rencontrés par les sans-abris, qui se heurte cependant à la réalité de la disruption de leurs existences : lors de notre maraude de jour en avril 2022, notre minibus devait se rendre à l'*Engagement Center*. À la suite d'un appel des services municipaux transmis par PSI, les deux travailleuses sociales ont rebroussé chemin, en raison d'un accès de violence avec arme blanche de la part de l'une des

⁷⁵⁰ *Op. Cit.*

⁷⁵¹ “Even people who are kicked out of shelters, who are kicked out of programs, are allowed to be there (...)”, *City Hall, Op. Cit.*, 1:12:00

⁷⁵² “You could be in any state of mind, as long as you know, you're respecting the space, you can come, you can sleep, you can come and play games (...) What's interesting is that we tried to make the best of what we had, so it was a storage tent, basically, (...) with a structure; like it has air conditioning and it has all sorts of things you'd find in a building but still it's canvas (...) It's just a place for people to go so that they're not on the streets, so that they're not in danger of falling into the highway because that's sort of where this is located and just a place where people could be their full selves. It's important to people, it's home to a lot of people”. *Ibid.* (Notre traduction)

personnes présentes sur le site. Une impasse sociale semble atteinte, qui évoque une asymétrie entre les besoins escomptés et les luttes intimes menées par les sans-abris.



Fig. 32 - The Engagement Center, Le Refuge

<https://saam-arch.com/project/boston-engagement-center/>
Photos : Christian Phillips

En outre, à la concentration de personnes marginalisées répond géographiquement une agglomération de lieux de soins et d'accueil, qui font de *Mass and Cass* un aimant tenace. Le quartier est surnommé *Methadone Mile*⁷⁵³, en raison de la présence de deux cliniques qui offrent ce traitement médicamenteux de l'addiction.

Scott Giles, 38 ans, nous a appris qu'il était sans-abri et faisait des allers-retours entre Cambridge et *Mass and Cass*. (...) La zone de *Mass and Cass* a ses propres attractions, notamment deux cliniques qui distribuent de la méthadone. « C'est l'addiction qui conduit jusqu'ici⁷⁵⁴ ».

L'attraction du lieu englobe ici dans un même territoire des pathologies diverses et des motifs d'errance qui s'imbriquent dans une équation insoluble pour les autorités locales. Ainsi, Boston n'avait jamais connu jusqu'à cette période un campement de sans-abris sur la chaussée d'une aussi grande ampleur, contrairement aux grandes métropoles de la côte ouest. La réticence des élites politiques locales face aux campements à grande échelle se justifie aussi par les conditions météorologiques, qui contraignent la ville à des prises de décision en urgence en novembre ou décembre, et la placent au cœur d'une controverse municipale et étatique. Au

⁷⁵³ « Avenue de la méthadone » (Notre traduction)

⁷⁵⁴ "Scott Giles, 38, said he is homeless and bounces between Cambridge and Mass and Cass (...) The area of Mass and Cass has its own lures, including two methadone clinics. "The addiction brings you here", VALENCIA, Milton J., "A push to share pain of addiction", *The Boston Globe*, 14 March 2022, p. A1, <https://bostonglobe.com/image/825213859/?terms=%22mass%20and%20cass%22%20> Accessed on June 19, 2023. (Notre traduction).

début de l'année 2022, près de 90 tentes étaient installées dans la zone⁷⁵⁵. La réalité matérielle des tentes a brouillé les cadres de référence pour l'équipe municipale, qui a sollicité des acteurs de terrain pour reloger au mieux ces personnes marginalisées. Ainsi, les campements rappellent que la présence de ces corps en souffrance ne peut être niée, et qu'elle implique des interactions dans l'espace public, « ces moments de la vie sociale au cours desquels des individus en situation de coprésence se perçoivent mutuellement et agissent réciproquement les uns par rapport aux autres⁷⁵⁶ ». Le sociologue américain Erving Goffman a étudié l'interaction en face-à-face, « c'est-à-dire les situations où deux personnes sont physiquement en présence l'une de l'autre⁷⁵⁷ », et mis par ce biais en évidence les relations de pouvoir à l'œuvre dans la société. Dans le cas du sans-abrisme de *Mass and Cass*, l'interaction prend une tournure inédite : la ville est ainsi représentée métonymiquement par les agents de police municipale, dont l'action est rendue indispensable lorsque les travailleurs sociaux sont démunis face aux accès de violence sporadique évoqués plus haut. Les effets provoqués par la forte addiction des personnes présentes sur le site brouillent quant à eux la nature des interactions entre ces personnes, dans une cécité partagée de ce qui est autorisé dans l'espace public et de la façon dont on peut s'y conduire⁷⁵⁸.



Fig. 33 - Vue de Southampton Street, quartier de Mass and Cass.

Un foyer d'urgence est situé au n°112. Photo prise par l'auteure, le 31 juillet 2022.

⁷⁵⁵ Entretien avec Carol F. par Zoom, Brookline le 9 mai 2022.

⁷⁵⁶ Debray Eva. « Erving Goffman et l'ordre social », *La Vie des Idées*, 2014, https://laviedesidees.fr/IMG/pdf/20140908_goffman-3-2-2.pdf Accessed on July 11, 2023.

⁷⁵⁷ BONICCO, Céline. « Goffman et l'ordre de l'interaction : un exemple de sociologie compréhensive », *Philonsorbonne* [En ligne], 1 | 2007, <http://journals.openedition.org/philonsorbonne/102> Accessed on July 11, 2023.

⁷⁵⁸ Voir à ce sujet Erving Goffman, « Comment se conduire dans les lieux publics. Notes sur l'organisation sociale des rassemblements », traduit par D. Cefai, *Economica*, 2013.

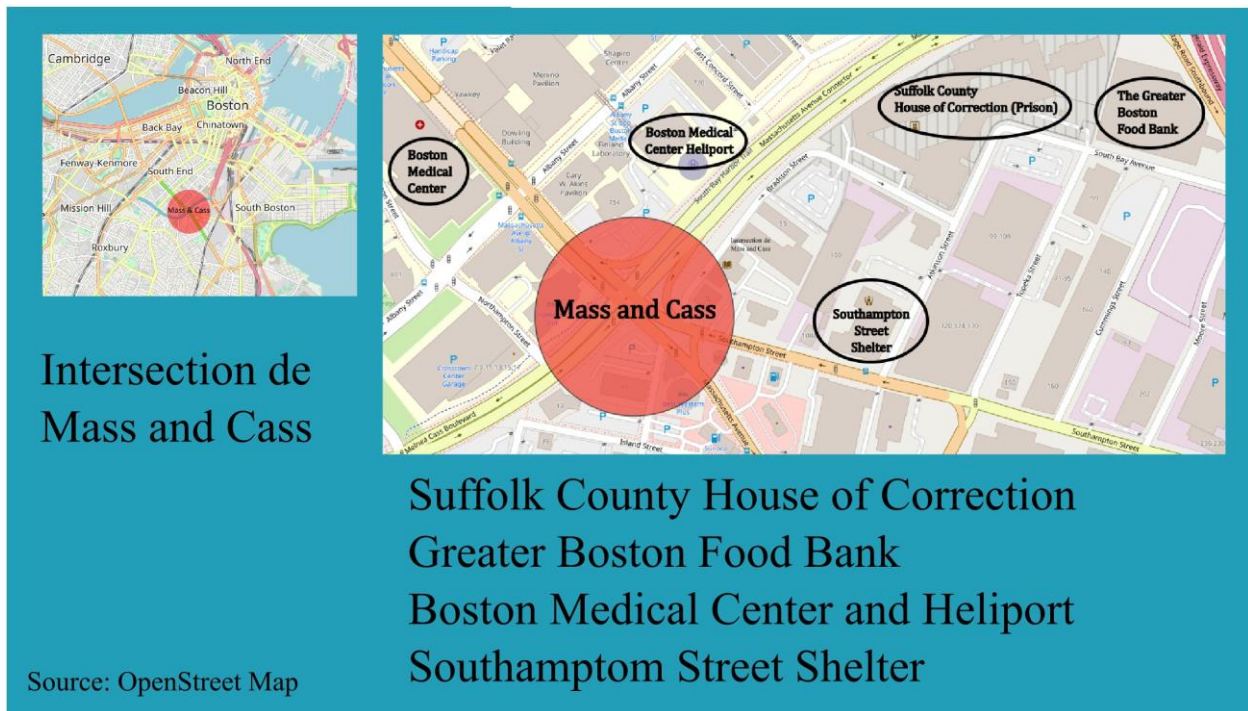


Fig. 34 - Zoom sur le quartier de Mass and Cass.

On y trouve des centres de soin, un foyer, une banque alimentaire et un centre pénitentiaire. Source : OpenStreet Map.

La mairie a souhaité faire appel à du personnel médical afin de prendre en charge la crise sous l'angle de la santé publique. Entre le 15 décembre 2021 et le 12 janvier 2022, une équipe composée de travailleurs sociaux et de personnel médical s'est déplacée chaque jour pour s'entretenir avec les personnes sur place en fournissant une information sur la nature des substances et en proposant un relogement⁷⁵⁹. Selon Carol F., 154 d'entre elles étaient relogées le 12 janvier 2022. Une liste d'attente a été mise en place pour les autres. Le temps plus clément a fait revenir sur le site d'autres personnes dépendantes et encouragé les autorités locales à coopérer avec les services de sécurité publique (*Public Safety*, police de Boston) pour encadrer au mieux cet afflux.

Contrairement à d'autres régions des États-Unis et à certains incidents qui ont émaillé le bref passage de Kim Janey⁷⁶⁰, maire par intérim à la suite du départ de Marty Walsh entre mars et novembre 2021, les campements ont été évacués dans une atmosphère relativement pacifique,

⁷⁵⁹ *Ibid.*

⁷⁶⁰ "Janey had begun the process of clearing the tents in November, but a lawsuit by the ACLU slowed the process. The nonprofit, representing homeless individuals, accused the city of evicting people without offering them viable housing options", LEUNG, Shirley, "Sheriff Tompkins still 'ready to assist' on Mass. and Cass", *The Boston Globe*, 16 January 2022, <https://www.bostonglobe.com/2022/01/16/business/sheriff-tompkins-still-ready-assist-mass-cass/> Accessed on June 27, 2023.

comme en attestent les comptes-rendus des médias locaux⁷⁶¹. La municipalité tranche en cela avec des scènes similaires filmées à Denver ou à Los Angeles par le documentariste Josh Hayes en 2018⁷⁶², qui illustrent le parti-pris idéologique des *Broken Windows* évoqué dans notre première partie⁷⁶³. J. Hayes filme ainsi des policiers venant déloger en pleine nuit et sous la neige un campement de sans-abris dans la capitale du Colorado, dans une ambiance tendue marquée par le refus de certains de décliner leur identité et date de naissance. « Je vais obtenir l'identité de tous ceux qui sont ici (...) parce que vous êtes tous en infraction⁷⁶⁴ ». Lorsqu'un membre des forces de l'ordre brandit la menace d'une amende et de faire démonter leurs tentes, il leur conseille également de se diriger vers des foyers d'urgence ; l'un des sans-abris présents répond avec une spontanéité pleine de sarcasme⁷⁶⁵. L'incommunication est palpable, et lorsque l'impossibilité de se loger en gagnant onze dollars de l'heure est rappelée par un sans-abri, le policier dépité ne fait que remarquer qu'il s'agit « d'un tout autre problème⁷⁶⁶ ». L'impuissance est partagée par toutes les parties prenantes, dans une recherche de respect de la loi pour les uns et de « survie⁷⁶⁷ » pour les autres.

L'analyse phénoménologique d'E. Tassin sur la situation des clandestins procure des éclairages utiles sur la scène décrite et rappelle les similitudes entre ces deux groupes sociaux que sont les sans-papiers et les sans-abris :

Au partage vie privée/vie publique qui structure le plan politique de la cité athénienne s'est substitué un autre partage qui organise nos sociétés libérales : anonymat clandestin/identification policière. L'apparition des clandestins sur la scène publico politique brouille ce partage : elle ne se laisse pas d'abord décrire comme une demande de droits ou de reconnaissance, mais comme une infraction déstabilisante dans la composition des ordres, infraction qui manifeste l'interdit adressé aux sans noms de se manifester. Ainsi l'apparition publique des clandestins devenus acteurs politiques a-t-elle par elle-même valeur de « manifeste » : elle rappelle la cité à sa vocation politique contre son détournement policier (contrôle d'identité, assignation à résidence, directive du retour, etc.)⁷⁶⁸.

Les contrôles d'identité opérés dans le documentaire par le policier de Denver résonnent ainsi comme un acte incongru, en décalage avec la situation sanitaire déplorable qu'il vient constater

⁷⁶¹ "For some, this is all they know": Boston workers clear tents, offer housing options at Mass. and Cass.", Milton J. Valencia, Danny Mc Donald, *The Boston Globe*, 12 January 2022, <https://www.bostonglobe.com/2022/01/12/metro/boston-city-crews-take-down-tents-mass-cass/> Accessed on June 27, 2023.

⁷⁶² Hayes, J., *Op. Cit.*

⁷⁶³ Kelling, *Op. Cit.*

⁷⁶⁴ "I'm going to ID everybody that's been sitting here (...) because you guys are all in violation of a lawful order", Hayes, *Op. Cit.*, 9:50

⁷⁶⁵ "Your service providers suck. Why don't you go there?", *Ibid.*, 7:55

⁷⁶⁶ "A whole other problem", *Ibid.*, 10:35

⁷⁶⁷ "I have a right to survive", *Ibid.*, 10:16

⁷⁶⁸ Tassin, *Op. Cit.*

sur les trottoirs enneigés, et fait prévaloir le maintien de « l'ordre social » sur la sécurité physique des personnes présentes. La définition de la locution interroge dans ce contexte d'urgence : de quel ordre s'agit-il en réalité ? Selon E. Goffman, il est « la conséquence de tout ensemble de normes morales qui régule la façon dont les personnes poursuivent leurs objectifs⁷⁶⁹ ». En répondant à l'impasse sociale que constitue à leurs yeux l'hébergement en foyer, l'infraction commise par ces sans-abris vient remettre en cause la validité morale et politique de cette définition, qui assigne des objectifs *a priori* inatteignables à ces personnes démunies et ne laisse, une fois encore, qu'un interstice symbolique aux laissés-pour-compte dans l'espace public.

Élément facilitateur, la coordination a toutefois été observée à plusieurs niveaux de l'échelle municipale à Boston entre les différents départements concernés, logement, santé mentale et physique, à un rythme de trois réunions hebdomadaires. La communication régulière a permis d'évoquer les bonnes pratiques et de déplacer une personne vers une autre structure si nécessaire. « Nous n'avons pas mis un terme au sans-abrisme », admet toutefois Carol F. En se concentrant sur les aspects médicaux de la crise, et face à un afflux régulier de toxicomanes venus parfois de tout l'État, les ressources mises en œuvre s'appuient sur un archétype de situation d'urgence que *Mass and Cass* a bouleversé : malgré près de 30 ans d'expérience de travailleur social en foyer d'accueil, Jason K. nous a confié limiter les heures passées sur le site de *Mass and Cass* par le personnel qu'il encadre⁷⁷⁰. Pendant notre séjour de recherche, les équipes de PSI ont temporairement interrompu leurs visites sur place.

Face à cet état d'urgence, une communauté d'entraide a néanmoins vu le jour par l'intermédiaire du réseau social *Facebook* : *The Mass Ave. Project*⁷⁷¹, qui compte actuellement plus de douze mille abonnés, est un espace virtuel d'entraide qui fournit des informations précieuses aux sans-abris ayant accès à un téléphone ou à Internet. Il recense les initiatives d'aide matérielle et alimentaire notamment, transmet des avis de recherche pour les familles dont le fils ou la sœur ont disparu et sont susceptibles de fréquenter *Mass and Cass*. Il sert ainsi de relais et de réceptacle, stigmatisant parfois les actions policières engagées par la municipalité, comme lorsqu'une distribution de nourriture gratuite est interrompue *manu*

⁷⁶⁹ Goffman, *Op. Cit.*

⁷⁷⁰ "People are using Fentanyl most of the day and they are using meth at night to stay awake and protect themselves. Women are exploited continuously. (...) (It's a) recipe for burnout if you send somebody there 8 _ hours a day. There's so much vicarious trauma. You need a balance for the safety of the staff", Jason K. Entretien à Boston le 7 juillet 2022.

⁷⁷¹ The Mass Ave. Project Inc, <https://www.facebook.com/groups/614033869236546> Accessed on June 26, 2023.

militari dans le quartier du North End. Contre-pouvoir agile et réactif, *The Mass Ave. Project* est accessible à tous sur la toile, abonnés ou non, et détonne dans un paysage urbain et décisionnel marqué par les voix si souvent inaudibles des sans-abris.



Fig. 35 - Message posté le 25 juin 2023 sur *The Mass Ave. Project*.

<https://www.facebook.com/groups/614033869236546>

Outre ces initiatives citoyennes d'entraide, l'usage des drogues vendues sur place a conduit les autorités à favoriser l'accès à des hébergements *low threshold*, à une cadence supérieure. Parmi eux, les cottages *Shattuck* figurent comme un cas original de relogement transitoire, qui répond aux exigences de décongestionnement des foyers pendant la pandémie et à la mise à l'abri des personnes dépendantes au fentanyl entre autres. Si la concertation semble avoir été de mise au cours de la période récente dans la gestion de *Mass and Cass*, la délocalisation a battu son plein s'agissant des structures d'accueil nouvelles proposées. Les cottages sont gérés par la *Commonwealth Care Alliance*, CCA, partenaire privé des autorités locales, et rappellent les *tiny houses* ou minimaisons récemment apparues dans le paysage rural ou suburbain états-unien. L'ensemble a été construit en 100 jours grâce la collaboration de services de l'État et d'un cabinet d'architectes⁷⁷². Les cottages incarnent la conjonction d'un habitat individuel dans une structure commune, et traduisent un effort de décongestion malgré un espace global très réduit. Imaginé autour de lieux d'échange, les *community rooms*, ce programme pilote est présenté comme un lieu de soins avant de permettre le retour à un logement pérenne⁷⁷³, dont la perspective engendre « beaucoup d'angoisse » chez les personnes prises en charge, selon

⁷⁷² “The shelter community was planned, designed, and constructed by the Division of Capital Asset Management and Maintenance (DCAMM) working closely the Executive Office of Health and Human Services with the design team led by ICON Architecture”, Housing Committee: Cottages at Shattuck—Building a Prefabricated Transitional Housing Community in 100 Days (Virtual), November 9, 2022, <https://www.architects.org/events/526328/2022/11/09/housing-committee-cottages-at-shattuck-building-a-prefabricated-transitional-housing-community-in-100-days-virtual> Accessed on June 20, 2023.

⁷⁷³ “A look inside the Shattuck cottage community”, *Commonwealth Care Alliance*, 30 June 2022, <https://www.Commonwealthcarealliance.org/about-us/newsroom-publications/a-look-inside-the-shattuck-cottage-community/> Accessed on June 19, 2023

Lauren Easton, vice-présidente du Programme d'intégration, de développement et d'innovation clinique de CCA, *CCA Integrative Program Development and Clinical Innovation*⁷⁷⁴.



Fig. 36 - Cottages Shattuck, Boston.

<https://www.Commonwealthcarealliance.org/about-us/newsroom-publications/a-look-inside-the-shattuck-cottage-community/>

Selon Mike, un résident de ces cottages,

La chose la plus importante pour moi, c'est vraiment d'avoir une clé, un endroit où je peux aller le soir, sans avoir besoin de partir le lendemain matin, avoir un endroit où je peux me poser, je peux laisser mes affaires, et elles seront à l'abri. Et aussi côtoyer d'autres personnes qui sont dans la même situation⁷⁷⁵.

Cette déclaration clairvoyante énonce les enjeux principaux de la vie à la rue en peu de mots : l'absence de clé condamne à l'espace public et met les sans-abris à la merci des politiques d'accès à cet espace. Elle renvoie également à l'insécurité matérielle dont les affaires personnelles des sans-abris représentent le « degré zéro » de la propriété. Elle indique aussi que la vigilance est constante, et que le répit n'est qu'illusoire. L'expérience relatée ici illustre la théorie de la philosophe Iris Marion Young :

⁷⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁷⁵ "The most important part for me is definitely having a key, a place that I know I can go that night, not having to leave in the morning, having a place I can fall back, I can leave my stuff there, and it's gonna be safe; And also, being around other people that are in the same situation", Mike, Cottage Resident, *Ibid.* (Notre traduction).

Une société juste n'est pas d'abord une société dans laquelle les biens sociaux premiers seraient distribués de façon équitable, comme le soutiennent les libéraux, ni une société dans laquelle l'identité culturelle des groupes sociaux ferait l'objet d'une reconnaissance positive, comme le veulent les communautariens. C'est bien plutôt celle dont les membres sont protégés de la domination et de l'oppression et se voient garantir les conditions de leur autonomie et de leur autoréalisation⁷⁷⁶.

Par leur existence en marge, les sans-abris dépendent ici des mesures sanitaires et sociales mises en place qui leur donnent accès à un abri symbolique, celui de l'assistance. Le toit dont parle Mike est également un toit immatériel, gage à la fois d'un suivi individualisé et d'un cadre physique protecteur.

Le besoin de rencontrer d'autres personnes « dans la même situation » mérite également un commentaire. Les sans-abris en fréquentent d'autres dans la rue. Ici la rencontre s'opère dans un cadre de reconstruction et de réparation corporelle et mentale, qui réunit les habitants dans une même démarche de retour possible vers un logement stable. L'initiative semble relever d'une décision locale pertinente.

C'est sur le site d'un ancien hôpital public, *Lemuel Shattuck Hospital*, au cœur de *Franklin Park*, à cheval entre Roxbury et Jamaica Plain, que les cottages ont pris place. Le lieu choisi a rapidement polarisé les riverains, les élites politiques locales et les travailleurs sociaux en ravivant les enjeux irréconciliables liés à un espace urbain en tension.

Le parc fait partie de l'*Emerald Necklace*, collier d'émeraude qui arbore la ville de Boston et dont *Franklin Park* est l'un des principaux lieux de promenade et de délassément dans les quartiers défavorisés de Roxbury, Mattapan, Dorchester, Jamaica Plain et Roslindale⁷⁷⁷. À défaut de posséder une voiture pour admirer les feuillages de carte postale du New Hampshire⁷⁷⁸, ces habitants empruntent le bus de ville et viennent *for the fresh air and scenery*⁷⁷⁹. Le collier de verdure a été dessiné par Frederick Law Olmstead entre 1878 et 1896 dans une perspective de réunion, dans ces espaces, de classes sociales et économiques

⁷⁷⁶ Garrau, Marie. « De notre responsabilité pour la justice. Penser le politique avec Iris Marion Young. Avant-propos », *Archives de Philosophie*, vol. 85, no. 3, 2022, pp. 5-12, <https://www.cairn.info/revue-archives-de-philosophie-2022-3-page-5.htm>
Accessed on July 11, 2023.

⁷⁷⁷ *Franklin Park* est comparé aux « Joyaux de la Couronne », *After Shattuck is demolished, restore green space to Franklin Park*, Louis Elisa, Ted Landsmark, and Karen Mauney-Brodek, *The Boston Globe*, 24 May 2021, <https://www.bostonglobe.com/2021/05/24/opinion/after-shattuck-is-demolished-restore-green-space-franklin-park/>
Accessed on June 20, 2023.

⁷⁷⁸ « The free bus along Blue Hill Avenue doesn't get you to New Hampshire, but it gets you to the Franklin Park », *Development Plan at Shattuck Hospital Leaves Residents Concerned*, WGBH News, October 20, 2022, <https://www.wgbh.org/news/local-news/2022/10/20/development-plan-at-shattuck-hospital-leaves-residents-concerned>
Accessed on June 20, 2023.

⁷⁷⁹ « Pour le bon air et le paysage », Louis Elisa, *Ibid.* (Notre traduction).

diversifiées⁷⁸⁰. L'ambition initiale de l'architecte paysagiste, qui souhaitait sanctuariser certains lieux, loin de la présence grandissante de structures privées, revêt une dimension politique particulière à *Franklin Park* : une partie a en effet été cédée à la ville de Boston par le *Commonwealth* pour construire un hôpital public en 1949. Le bâtiment, délabré, doit être détruit d'ici 2025. Son emplacement géographique divisait déjà lors de sa construction, trop éloigné du reste de la ville et privant les habitants des quartiers populaires voisins d'un îlot de végétation bienvenu.

L'espace laissé progressivement vacant a récemment suscité des convoitises locales, reflète d'une âpre concurrence entre les parties concernées : les riverains s'inquiètent de la construction des cottages, qui doit du reste s'amplifier prochainement⁷⁸¹. La hiérarchie des politiques sociales locales conduit ainsi des populations laissées pour compte à se disputer un espace refuge : comme le souligne une conseillère municipale de Boston qui réside dans la zone, Roxbury doit déjà composer, dans ses quartiers, avec un nombre important de logements aidés occupés par des personnes victimes d'addictions. Elle dit « s'inquiéter de voir que cela pourrait devenir un nouveau *Mass and Cass*⁷⁸² ». Ce témoignage souligne tacitement que la substitution d'un hôpital public, situé dans une zone de pauvreté et prodiguant des soins aux plus nécessiteux, par des logements pour des personnes en état de dépendance, ne contribue pas à la régénérescence d'un quartier qui veut reprendre la main sur la quiétude de « son » parc. Les attentes sociales se superposent et s'entrechoquent sans se rejoindre.

Cette imbrication d'intérêts divergents et d'urgences sociales disparates dénote les limites éprouvées par les acteurs de terrain à faire d'un espace physique un espace social, au sens de l'assistance, qui puisse répondre à des attentes *a priori* incompatibles. Elle renvoie aussi à la difficulté récurrente d'impliquer des municipalités du Grand Boston socialement favorisées, qui renâclent à accueillir des logements sur le modèle des cottages *Shattuck* : « D'autres villes, en particulier les communautés riches devraient partager cette responsabilité⁷⁸³ ». Le 18 octobre 2021, l'ancien gouverneur Dukakis, dont les mandats attestent de son souci de l'assistance aux déshérités à l'échelle étatique, a adressé une lettre ouverte à Charlie Baker, à la tête de l'État depuis 2015, et détaillé les raisons qui le poussent à rejeter l'implantation de ces cottages dans le parc :

⁷⁸⁰ Annexe 3.2

⁷⁸¹ "I get a call from one of my constituents who then informed me that these were going to be treatment homes or low-threshold housing, and all 400 in the Shattuck area", Fernandes Anderson, WGBH, *Ibid.*

⁷⁸² "(...) concerned it would be a repeat of Mass. and Cass". WGBH, *Ibid.* (Notre traduction).

⁷⁸³ "Other towns, especially affluent communities, should share this responsibility", *Ibid.*

Soyons clairs : personne ne remet en cause l'importance de répondre à des services sociaux en urgence, mais tandis que des centaines d'hectares de terrain appartenant à l'État sont vendus dans Boston et le Massachusetts, pourquoi est-ce la seule solution envisagée ? Elle n'est en aucun cas parfaite : elle ne correspond à aucune des bonnes pratiques mises en œuvre pour aider les personnes sans logement ; ce n'est pas un emplacement idéal, le site est extrêmement isolé ; il n'y a pas d'accès à un réseau de transports publics dignes de ce nom, il jouxte des routes où la vitesse est élevée, dépourvues de trottoirs ou de pistes cyclables. Son voisin le plus proche, parc mis à part, est un cimetière. Il est totalement dépourvu des services de quartier comme des magasins, des écoles ou des opportunités professionnelles. Et pour couronner le tout, sans aucun plan de construction prévue pour 2025 ou plus tard, la proposition actuelle ne répond même pas aux besoins urgents et critiques de services pour le *Commonwealth*⁷⁸⁴.

Cette vision étatique et étayée de l'ancien gouverneur jette sans ambages le discrédit sur un dévoiement des politiques de logement, qui sous-traient la gestion des hébergements d'urgence à des partenaires privés, dépourvus selon lui de vision sur le long terme. Quand « on attend trop de Boston », la ville semble botter en touche, faute de ressources suffisantes et dans un souci de paix sociale tangible illustré par les antagonismes générés à *Franklin Park*.

À cet égard, la naissance du *Business Improvement District*, le BID, à Newmarket⁷⁸⁵, au cœur du quartier de *Mass and Cass*, fournit une réponse des entrepreneurs privés de cet espace urbain stigmatisé et progressivement fui par les habitants. S'il ne prend pas directement en charge les sans-abris qui occupent le carrefour, il s'efforce de fournir une contre-offensive à la gestion inadéquate d'un espace public partiellement livré à lui-même. Le quartier se privatise en partie, et ceux qui possèdent une entreprise commerciale sur les lieux ou qui sont propriétaires de leur logement en prennent le contrôle économique, sécuritaire et décisionnel par le biais d'une contribution financière :

Un quartier d'amélioration économique, *Business Improvement District*, ou BID, est une aire géographique intégrée et légalement autorisée dans laquelle les propriétaires et les entrepreneurs font le choix de contribuer collectivement à la mise en place, la gestion et le financement de

⁷⁸⁴ "Let's be clear - no one debates the importance of accommodating urgently needed social services, but while hundreds of acres of state land are sold around the City and State, why is this site the only one being considered? It is not a perfect by fit any means: it does not align with current best practices for the formerly unhoused - it is not an ideal location, as the site is exceptionally isolated; it does not have access to reliable public transportation; is adjacent to high-speed roads without sidewalks or bike lanes; its nearest non-park neighbor is a cemetery. It is totally lacking in essential neighborhood amenities like stores, schools, or job opportunities. Additionally, with no clear plan and construction slated in 2025 or later, the current proposal does not even address the critical and urgent need for services across the *Commonwealth*". Michael Dukakis, *Emerald Necklace Conservancy*, <https://www.emeraldnecklace.org/wp-content/uploads/2021/10/Letter-for-Governor-Baker-from-Dukakis-.pdf> (Notre traduction)

Accessed on June 20, 2023.

⁷⁸⁵ Annexe 3.3

services supplémentaires pour l'entretien, le développement et la promotion des commerces de leur quartier⁷⁸⁶.

Dans le cas de *Mass and Cass*, le BID a rapidement contribué au démantèlement pacifique des tentes et au nettoyage régulier de la zone jonchée de seringues⁷⁸⁷. L'activité économique de ses rues s'en est trouvée épisodiquement revigorée. « La vision globale du BID 'Aimons Newmarket' est de susciter un impact positif clair sur la vitalité du centre-ville et la réussite des entreprises qui le composent⁷⁸⁸ ». Toutefois, la naissance du BID dessine également une prise de pouvoir progressive par des entités privées conscientes avant tout des enjeux économiques de la zone et de la nécessité de faire revenir les clients envolés. L'objectif sanitaire est essentiellement une étape vers la reconquête de ces consommateurs. La parcellisation de ces intérêts et de ces actions s'opère au détriment d'une stratégie à long terme de retour au logement pour ceux que le BID déloge à intervalles réguliers. L'espace public ne l'est ainsi plus vraiment, et devient avant tout un « espace de contraintes », incarnant en cela le glissement évoqué par le sociologue Loïc Wacquant d'un pouvoir local « maternaliste » à une puissance « paternaliste⁷⁸⁹ », où la protection des plus vulnérables est progressivement remplacée par la répression des comportements jugés nuisibles à l'ordre public. Don Mitchell évoque le conflit permanent de cette occupation de l'espace⁷⁹⁰, au cœur d'un découpage social et territorial discriminant.

⁷⁸⁶ “A Business Improvement District, or BID, is a legally established, contiguous geographic area within which property and business owners elect to make a collective contribution to initiate, manage, and finance supplemental services for the maintenance, development and promotion of their commercial district”.

What is a Business Improvement District, *Business Association*, 2022, <https://newmarketboston.org/what-is-a-business-improvement-district/> Accessed on July 2, 2023. (Notre traduction)

⁷⁸⁷ “Typically, each weekday, a combination of city workers and employees of the Newmarket Business Improvement District has everyone pack up their tents, and they clean up the streets and sidewalks”, COTTER, Sean. “City to resume tent enforcement at Mass. And Cass”, *The Boston Globe*, 27 April 2023, <https://bostonglobe.newspapers.com/image/954633015/?terms=%22Newmarket%20Business%20Improvement%20District&match=1> Accessed on July 2, 2023.

⁷⁸⁸ “The overarching vision of Love Newmarket BID is to make a clear positive impact on the vitality of the town center and the success of the businesses within it”, West Suffolk Council, Business Improvement District, <https://www.westsuffolk.gov.uk/Business/bid/index.cfm> Accessed on July 2, 2023. (Notre traduction)

⁷⁸⁹ Wacquant, Loïc. « La fabrique de l'État néolibéral », *Civilisations* [En ligne], 59-1 | 2010, mis en ligne le 29 juin 2010, <http://journals.openedition.org/civilisations/2249> Accessed on July 4, 2023.

⁷⁹⁰ “This privatization of public space is lauded by all levels of government (e.g., through public-private redevelopment partnerships) at the same time that the privatization of public space by homeless people (their use of public space for what we consider to be private activities) is excoriated by urban planners, politicians, and social critics alike”, Don Mitchell, *Op. Cit.*, p. 142.

Dans cette nouvelle géographie urbaine sécurisée, les sans-abris sont exclus une nouvelle fois, privés de la voix du contribuable local qui participe par son paiement de l'impôt à la gestion de son quartier.

Selon Steve H. de MHSA, « il doit y avoir une façon différente pour le public et le privé de s'entendre pour atteindre ce qui est avant tout de l'ordre du bien public⁷⁹¹ ». Dans le cas des cottages *Shattuck* et du BID, l'équilibre fragile que suscite ce mariage des autorités locales et des partenaires privés illustre la difficulté récurrente à créer du consentement et de la confiance à l'égard de mesures inédites, dès lors qu'elles opposent des revendications sociales légitimes mais irréconciliables.

Steve H. ajoute que l'État doit reprendre le contrôle sur les villes⁷⁹² et plaide pour un degré de centralisation plus avancé. Il s'agit en réalité d'une centralisation relative : l'objectif consiste à rallier les plus aisées à la cause du logement pour tous, sans pour autant priver Boston de son influence régionale. L'échec en la matière conduit nos interlocuteurs sur place à affirmer que la politique de prévention des expulsions et du sans-abrisme est globalement efficace dans le Grand Boston, mais que les solutions véritables restent encore à trouver.

b. « Si seulement vous étiez venus plus tôt » : le succès de la prévention

Selon Tom A., « l'État s'occupe de prévention avant tout le reste ». Il cite l'exemple de RAFT, mesure d'assistance des locataires les plus précaires évoquée auparavant dans notre étude⁷⁹³. La prévention est ici strictement financière, mais elle s'accompagne aussi parfois d'un soutien juridique fourni par GBLS entre autres. Si l'effort de prévention est louable, il n'incite pas les autorités locales et étatiques à construire davantage de logements sociaux, et leur permet au contraire de s'abriter derrière des politiques d'accompagnement antérieures au cataclysme traversé par ces populations. Helen W. partage la même analyse : les villes du Grand Boston disposent d'un nombre bien plus important de ressources pour la prévention du sans-abrisme⁷⁹⁴ que pour la gestation de solutions nouvelles. Elle établit le même contraste à propos des moyens disponibles pour les sans-abris chroniques, largement supérieurs à ceux qui s'adressent aux personnes isolées dont la vie à la rue est plus transitoire. Ainsi, lorsque des

⁷⁹¹ “There has to be a different model of how the private and public entities relate in order to achieve what is primarily a public interest”, Steve H., entretien par Zoom le 15 Octobre 2021.

⁷⁹² “The state has to take back some control over local communities”, *Ibid.*

⁷⁹³ Cf. II C 3 b.

⁷⁹⁴ “People who will soon be homeless, we can really help them”, Helen W., Entretien par Zoom le 29 mars 2022.

sans-abris se présentent au *Multi Service Center* de Cambridge après deux mois d'errance, les travailleurs sociaux sont dans l'obligation de leur annoncer qu'ils auraient dû s'adresser à eux bien plus tôt : « si vous étiez venus nous voir avant, nous aurions sans doute pu vous éviter de vous retrouver à la rue⁷⁹⁵ ». Si les personnes sont déjà sans logement, « nous leur disons que la plupart des ressources ne sont disponibles que lorsque vous êtes sans-abri depuis un an au moins⁷⁹⁶ ». Ces incohérences structurelles dessinent une stratégie globale de lutte contre le sans-abrisme marquée par des espaces de décisions politiques restés vacants, et qui perpétuent une impossibilité intrinsèque des travailleurs sociaux à répondre aux besoins immédiats de ceux qui ont tout perdu. La définition des fonctions de ces *case managers* vient résonner dans une tragique ironie avec les incohérences relevées :

Les professionnels de l'aide sociale, généralement des travailleurs sociaux professionnels, sont chargés d'évaluer les besoins divers des personnes défavorisées (...) et de maintenir une relation de soutien sur le long terme avec eux (...) Ils sont trop souvent réduits à inscrire les noms de ces personnes sur des listes d'attente de plusieurs mois pour des admissions dans des centres de guérison⁷⁹⁷.

Si la situation s'est améliorée depuis 1993⁷⁹⁸ et que la définition renvoie au volet du soin des sans-abris, elle traduit néanmoins une détérioration inopinée et sur le long terme de la qualité des liens entre aidants et aidés. Elle implique aussi une dévalorisation du travail fourni par les *case managers*, qui évoluent du reste dans un secteur professionnel traditionnellement peu reconnu.

La préférence affichée localement pour les politiques de prévention constitue ainsi une posture anachronique, qui frappe notamment dans le documentaire *City Hall*⁷⁹⁹ : la réunion filmée concernant la politique de lutte contre les expulsions dans la ville dessine une volonté municipale de fédérer des acteurs issus du milieu de l'assistance sociale autour d'un objectif consensuel. Les propos de la chargée de mission⁸⁰⁰ suscitent toutefois des réactions mitigées

⁷⁹⁵ "If you had come to us before, we might have been able to prevent it". *Ibid.* (Notre traduction).

⁷⁹⁶ "We tell them the majority of resources are only available once you've been homeless for over a year", *Ibid.* (Notre traduction).

⁷⁹⁷ "Case managers, usually professional social workers, are responsible for assessing the varied needs of a client (...) and maintaining an ongoing supportive relationship with the client (...) All too often, the only alternative is to place the clients' names on months-long waiting lists for admissions to treatment facilities", Baum, *Op. Cit.*, p. 84. (Notre traduction).

⁷⁹⁸ Année de parution de l'ouvrage d'où est tirée la citation.

⁷⁹⁹ Comme évoqué précédemment, aucun nom des personnes filmées n'est communiqué.

⁸⁰⁰ "The goal of the task force is really to focus on eviction prevention. We'd like to meet four times, this is the second meeting, and ultimately to put together a list of recommendations for public comment by spring 2019, and then to present those recommendations to the mayor and to the city council hopefully for some sort of legislation to come out of it", *City Hall, Op. Cit.*, 18:54

dans l'assistance, en recherche de solutions tangibles. Sa présentation trace en effet les contours d'un projet de loi encore à l'état d'ébauche de propositions. Les participants s'en émeuvent et soulèvent des urgences palpables :

On ne peut pas se contenter de simplement gratter à la surface (...) Pendant ce temps, les gens qui sont menacés d'expulsion, ils le sont toute leur vie. Je connais une personne qui a été expulsée à l'âge de 12 ans, et maintenant elle a 39 ans et elle est menacée d'expulsion **une fois de plus**, donc c'est un cycle, vous voyez ?⁸⁰¹

En faisant remonter les origines de la crise des expulsions près de 30 ans auparavant, le travailleur social renforce l'inadéquation latente entre défis et solutions avancées. Sans se contenter de déplorer l'état des lieux, il propose ensuite de s'appuyer sur un organisme foncier solidaire⁸⁰². Son témoignage est corroboré par une autre intervention, qui compare la politique de prévention présentée à du « remplissage de trous », *gap filling*⁸⁰³.

Cette dernière intervention suscite une réaction de la directrice du bureau du maire pour le logement⁸⁰⁴, qui défend maladroitement le programme de logements de la ville dans une gêne perceptible⁸⁰⁵. L'état apparent qui se resserre sur la ville et sur l'étendue des solutions envisageables est incarné à l'écran. La réunion indique un changement de paradigme qui, s'il a été intégré par l'assistance, demeure encore éloigné des priorités immédiates énoncées par les agents municipaux en charge de l'épineux dossier. Les arguments avancés par les membres invités évoquent une résolution partagée, qui renonce à ne considérer que la prévention, pour engager une réflexion plus large sur les leviers non envisagés dans le cadre de ce panel. La scène illustre ce que Steve H. nomme l'absence d'*outcome-based projects*⁸⁰⁶, des initiatives qui visent un objectif énoncé, capables de dépasser les politiques de prévention pour valoriser et libérer une ambition visionnaire, palpable du reste parmi les parties prenantes filmées. Ainsi, Boston et ses alentours paient le prix de ce que Bourdieu appelle « le remplacement de l'aide

⁸⁰¹ “We cannot just scratch things on the surface, (...) in the meantime those folks who are facing eviction, they keep facing eviction all of their lives. I know someone from the age of 12 she faced eviction, and now she’s 39 she’s facing eviction **again**, so it’s a cycle, you know”. (Mot accentué dans le documentaire) (Notre traduction).

⁸⁰² “Community Land Trust”, *Ibid.*

⁸⁰³ “We need more housing (...) everything we do short of that is sort of gap filling not that it’s not necessary but (...) it’s so easy to move much broader than just what are we doing about evictions”, *Ibid.*

⁸⁰⁴ Son nom n'est pas mentionné dans le documentaire mais l'organigramme des services de la ville indique sa fonction, *Our Work at the Mayor's Office of Housing*, City of Boston, <https://www.boston.gov/departments/housing/our-work-neighborhood-development> Accessed on July 16, 2023.

⁸⁰⁵ “We do have a housing plan, it’s pretty robust in the city and I can share with you about increasing housing overall, increasing affordable housing, preservation, getting people to buy homes (...) but we still get 100 calls a week from people that are in market rate housing that are getting their rent ‘s increased OR are in subsidized housing but are falling behind in their rent etc.”, *Ibid.*

⁸⁰⁶ *Op. Cit.*

à la pierre par l'aide à la personne⁸⁰⁷. Dans le contexte états-unien, l'image n'évoque pas uniquement le choix des politiques néolibérales de subventionner par des *vouchers* le logement social en lieu et place de constructions de logements. Elle illustre également « l'apparition des lieux de relégation où, sous l'effet de la crise économique et du chômage, se trouvent concentrées les populations les plus démunies⁸⁰⁸ ». En espérant financer le logement au lieu de le construire, les élites économiques et politiques ont ainsi indirectement alimenté une ségrégation socio-spatiale indésirable.

Le débat engendré par les propositions des services municipaux laisse toutefois de côté une autre dimension du fléau du sans-abrisme, abordé dans une autre scène du documentaire : la faible prise en compte des marges, en particulier les minorités raciales et les jeunes adultes LGBTQ+.

Cibles de discriminations enchevêtrées, ils s'efforcent de se frayer un chemin étroit dans le dédale des aides sociales et incarnent une vulnérabilité corporelle supplémentaire, dans un espace urbain longtemps vilipendé pour son histoire raciste et la segmentation socio-démographique de ses quartiers. En remettant en cause le principe d'une justice distributive observable dans les sociétés modernes, la philosophe Iris Marion Young vient mettre en lumière ces minorités victimes d'une oppression et d'une domination leur barrant l'accès à cette justice, dans une homogénéisation délétère de la société qui les prive d'une véritable représentation dans la sphère publique et médiatique⁸⁰⁹.

2. La non-prise en compte des marges

a. Les minorités ethnoraciales : une spirale ségrégationniste ?

Évoquer la discrimination raciale dans l'accès au logement permet de rappeler les invariants de la ségrégation socio-spatiale dans le Grand Boston et ailleurs. Si l'on aborde la question par le biais des maraudes réalisées en mai et juillet 2022, le choix de l'itinéraire par nos guides de PSI influe sur l'origine des personnes rencontrées. Celle de jour a eu lieu autour

⁸⁰⁷ BOURDIEU, Pierre. *La misère du monde*, Éditions du Seuil, 1993, p. 339

⁸⁰⁸ *Ibid.*

⁸⁰⁹ "By assuming a homogeneous public, (the Democratic theorists) fail to consider institutional arrangements for including people not culturally identified with white European male norms of reason and respectability", YOUNG, Iris Marion. *Justice and The Politics of Difference*, Foreword by Danielle S. Allen, Princeton University Press, 2011, <https://press.princeton.edu/books/ebook/9781400839902/justice-and-the-politics-of-difference> Accessed on July 11, 2023.

de Nubian Square à Roxbury⁸¹⁰, un quartier peuplé à 52% d’Africains-Américains. La maraude de nuit s’est déroulée autour du cœur de Boston, de la *Public Library* et de Kenmore Square, là où les origines ethnoraciales sont plus diverses. Il n’est donc pas scientifiquement recevable de tirer des conclusions sur la discrimination et l’exposition accentuée des minorités face au sans-abrisme à partir de ces maraudes. Ce que notre expédition de nuit confirme en revanche, c’est que le sans-abrisme à Boston ne se concentre pas uniquement dans les quartiers défavorisés. Newbury Street, avenue fastueuse où s’alignent hôtels et boutiques de luxe, se peuple la nuit de personnes sans toit qui viennent se réfugier devant ses églises.

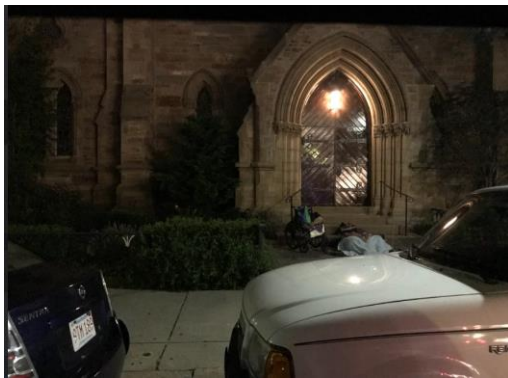


Fig. 37 - Sans-abris devant l’église Emmanuel Episcopal de Newbury Street, le 19 juillet 2022.

On retrouve par cet exemple la segmentation urbaine de P. Marcuse en zones distinctes, de la « ville abandonnée » aux « logements de luxe »⁸¹¹. La maraude de nuit nous permet d’attester d’une conflagration entre ces deux espaces socialement si éloignés qui se rejoignent dans l’obscurité de la nuit. Certaines avenues laissées à l’abandon dans Roxbury et Mattapan sont, elles, vides de présence humaine, jonchées parfois de débris et de seringues usagées, de commerces à la devanture peu engageante et d’une circulation automobile qui nous a paru plus bruyante qu’ailleurs dans la ville⁸¹². Si la ville semble tombée dans l’oubli, c’est parce que les catégories sociales qui vivent ailleurs ne font que la traverser. L. Geismer évoque ces Bostoniens qui ne se croisent jamais malgré la proximité géographique :

La plupart des habitants blancs de la *Route 128* avaient de rares contacts prolongés avec les Africains-Américains et n’étaient pas confrontés aux réalités de l’inégalité raciale systémique dans leurs vies quotidiennes. De nombreux suburbains ne s’étaient jamais rendus dans les

⁸¹⁰ Annexe 3.4

⁸¹¹ La liste distingue “luxury housing, (...) the gentrified city (...) the suburban city (...) the tenement city (...) the abandoned city (...)”, Marcuse, *Op. Cit.*, p. 355-356.

⁸¹² Annexe 3.5

quartiers des minorités à faibles revenus de Boston comme Roxbury, et certains allaient même rarement dans le centre-ville⁸¹³.

Ces trajectoires parallèles remontent en partie au découpage urbain du Grand Boston en 1873, lorsque Brookline refusa d'être englobée par la métropole de Boston et entama un destin opposé à celui de Roxbury, ralliée à la capitale et marquée par de grandes zones de pauvreté⁸¹⁴. Si, sur le plan fédéral, le vote de la loi pour un logement équitable, *Fair Housing Act*, en 1968, cherche sur le papier à rendre illégale la discrimination dans l'accès au logement, la réalité est toute autre⁸¹⁵. Nous avons évoqué les pratiques controversées de BHA dans le Grand Boston des années 1980 ; le sans-abrisme quant à lui continue, comme l'indique le compte-rendu du recensement annuel de 2021⁸¹⁶, de toucher disproportionnellement les minorités ethnoraciales, regroupées sous l'acronyme BIPOC, *Black, Indigenous and People of Color*⁸¹⁷ :

Le sans-abrisme à Boston touche de façon disproportionnée les BIPOC. La population globale de Boston est composée pour 25% de Noirs/Africains-Américains et à 19% de Latinos, mais parmi ceux qui ont eu recours aux services proposés aux sans-abris en 2018, 41% étaient noirs ou Africains-Américains et 26% étaient Latinos ou Hispaniques. La plupart résident dans des foyers pendant moins de 6 mois, et la durée moyenne de sans-abrisme pour une personne isolée à Boston est de 153 jours. L'étude des données sur la durée révèle que les personnes de couleur effectuent en moyenne des séjours plus longs dans les foyers que les personnes blanches. Néanmoins, le taux de sortie des foyers vers le logement durable est semblable pour tous les groupes raciaux⁸¹⁸.

⁸¹³ "The majority of white *Route 128* residents had rare, sustained contact with African Americans and did not confront the realities of systemic racial inequality in their daily lives. Many suburbanites had never traveled into the low-income predominantly minority parts of Boston like Roxbury, and some rarely went into the city at all", Geismer, *Op. Cit.*, p. 13.

⁸¹⁴ "In the decade following the Civil War, the city annexed and engulfed the towns, doubling its size and population. This trend of consolidation abruptly ended in 1873, when the town of Brookline, which sat adjacent to Boston, became the first municipality in the country to vote to oppose annexation and remain a separate entity (...) The decision set Brookline and Roxbury on different trajectories. By the mid-twentieth-century, Roxbury contained some of the poorest parts of the city while separate Brookline with its stately Victorian homes upheld its identity and reputation as 'the wealthiest town in the world'." *Ibid.*, p. 24.

⁸¹⁵ "Housing Discrimination has continued despite the 1968 *Fair Housing Act*", MASSEY, Douglas, DENTON, Nancy A. *American Apartheid, Segregation and the Making of the Underclass*, Harvard University Press, 1993, p. 105.

⁸¹⁶ CITY OF BOSTON. "41st Annual Homeless Census", *Department of Neighborhood Development*, Boston, 27 April 2021, <https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2021/04/2021%20Census%20Memo.pdf> Accessed on June 22, 2023.

⁸¹⁷ « Noirs, Africains-Américains, Indigènes et Personnes de Couleur ». (Notre traduction).

⁸¹⁸ "Homelessness in Boston disproportionately affects BIPOC. Boston's general population is 25 percent Black/African American and 19 percent Latinx, but of those who accessed homeless services in Boston in 2018, 41 percent of people were Black or African American, and 26 percent were Hispanic/Latinx. Most people stay in shelter for less than six months, and the average length of time an individual is homeless in Boston is 153 days. A review of 2 the data over time reveals that Persons of Color on average stay in Boston's homeless shelter system for longer periods of time than White people. However, racial groups exit to permanent housing at about the same rate". *Ibid.* (Notre traduction).

Bien que nos entretiens menés avec d’anciens sans-abris aient été trop isolés pour en tirer des enseignements quantitatifs, ils fournissent des éclairages précieux sur ce que les données chiffrées ne peuvent véhiculer : la perception et le ressentiment que génèrent des comportements discriminants envers des personnes de couleur à la recherche d’un logement. Ainsi, J. nous a confié avec force détails et douleur les situations répétées où sa couleur de peau a suscité de la méfiance voire du rejet. S’il s’agit d’un ressenti personnel qui ne saurait être étayé par des preuves extérieures, il en dit long toutefois sur les attitudes adoptées par J. en riposte à ce rejet — et sur sa résilience. Sur les deux heures d’entretien, J. a consacré la majeure partie de ses réponses à nous faire part du racisme subi, qui semble avoir laissé des traces plus profondes que les années de sans-abrisme qu’elle a traversées⁸¹⁹. Les périodes d’errance, de consommation de drogues et de deuils ont endommagé les facultés de mémoire de J., qui a livré un récit peu linéaire sur le plan de la chronologie mais d’une forte intensité didactique, par l’accumulation d’expériences professionnelles et les rencontres de personnes en détresse. Le témoignage de J. est sans appel en ce qui concerne un racisme parfois invisible car structurellement ancré dans certaines pratiques de recrutement : elle assure ainsi que le personnel des foyers d’hébergement est très souvent Africain-Américain mais que les directeurs sont blancs⁸²⁰. Son point de vue est nourri par une accumulation de discriminations la concernant, de sa séropositivité à ses difficultés à se déplacer, métonymie de l’enchevêtrement des obstacles qui caractérisent l’existence des sans-abris appartenant aux minorités. En ce sens, l’origine ethnoraciale ne saurait être singularisée mais reflète une désaffiliation multiple qui ne peut être résolue par la seule prise en compte d’un racisme sociétal.

Cette désaffiliation est particulièrement criante lorsqu’elle révèle une discrimination rétroactive, corollaire de l’amélioration des infrastructures locales : en témoigne Annie Gordon, une retraitée Africaine-Américaine de 70 ans interviewée dans un reportage de la

⁸¹⁹ “It was a year after I’d gotten diagnosed, I remember that year, 1996. By February of the following year, I had just emerged from detox for the second or third time, and I had met this woman from *Solutions at Work* where I had started volunteering and she brought me to these meetings that were happening in the community and it was when I met Donna, and at that instant I decided to follow her. The woman who ran *Solutions at Work* was upset that I had followed Donna (...) (17:50) / Black women take the brunt with AIDS when they’re not responsible (46:00) / What I saw in the nursing homes was abuse, neglect, disrespect (...) I’m experiencing it myself trying to get Home Health Care Aid. They pit low-income POC against low-income, poor people (...). Entretien avec J., Brookline le 16 juillet 2022. (Notre traduction)

⁸²⁰ “We saw this in this other research project I was involved in through the *Center for Social Innovation* where the heads of shelters were all white and all the staff below them, they’d hire all black staff to interface with the constituents (...) Meanwhile, they’re up there, removed from the day-to-day challenges of interfacing with that community (...) It’s permeated throughout these different systems” (1:02:20), *Ibid.* (Notre traduction).

télévision locale WGBH en février 2021, résidant à Mattapan depuis plus de 40 ans⁸²¹ et qui a milité avec d'autres habitants de son quartier pour la création d'une nouvelle gare de train de banlieue, le *Commuter Rail*. Peu après l'inauguration officielle par le maire, le bâtiment dans lequel Annie résidait a été vendu et le loyer a grimpé aussitôt :

Je payais 1 810 dollars avant que les nouveaux gérants arrivent et ils exigeaient 275 dollars de plus par mois. Au bout d'un certain temps, ils nous ont dit que les augmentations des baux correspondaient au coût de la nouvelle gare. Pour quelqu'un comme moi qui suis retraitée avec un revenu fixe, ce n'est juste pas supportable financièrement⁸²².

L'anecdote illustre une ségrégation résidentielle insoluble : en se mobilisant pour améliorer l'accessibilité de leur quartier et les conditions de vie et de travail des riverains⁸²³, les populations locales font involontairement le lit de leur propre expulsion de ces espaces auparavant enclavés. L'issue malheureuse que connaît cette mobilisation correspond à l'échec d'un « surgissement d'une volonté populaire pour se réappropriier collectivement l'espace urbain », comme le rappelle Laurence Costes dans sa relecture d'Henri Lefebvre⁸²⁴. Bien qu'il en résulte « une forme de ségrégation 'spontanée' ou 'programmée'⁸²⁵ », Annie ajoute qu'elle ne va pas abandonner la lutte : « C'est chez nous, ici⁸²⁶ ». La formule ravive un déracinement contraint de ceux qui ont contribué à faire du quartier un espace public attractif. Ainsi, la conquête d'une mobilité géographique vient se heurter aux appétits privés des promoteurs, dans une tentative infructueuse d'*empowerment* des populations locales sur la gestion de l'espace public et des infrastructures qui le définissent.

⁸²¹ Un participant au reportage indique que la mère d'Annie a milité pour les droits civiques pendant que sa fille s'occupait du reste de la fratrie.

⁸²² "I was paying 1,810 dollars before the new management came and they were asking for an additional 275 dollars a month. And then at one point it was said to us the increase in the lease was the cost of the commuter rail station. For someone like me that's retired and lives on a fixed income, it's just not affordable", Annie Gordon, *The State of Race: The Housing Gap —The Story of Annie Gordon, A Boston Woman Facing Eviction*, WGBH, 1st February 2021,

<https://www.wgbh.org/programs/2021/02/01/the-state-of-race-the-housing-gap-the-story-of-annie-gordon-a-boston-woman-who-faces-eviction>

Accessed on June 27, 2023. (Notre traduction)

⁸²³ A Mattapan, 76% de la population est d'origine Africaine-Américaine et le taux de pauvreté avoisine les 27%. (Cf. Introduction)

⁸²⁴ COSTES, Laurence. « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? », *Espaces et sociétés*, vol. 140-141, no. 1-2, 2010, pp. 177-191.

<https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2010-1-page-177.htm>

Accessed on June 27, 2023.

⁸²⁵ *Ibid.*

⁸²⁶ "We belong here". (Notre traduction)

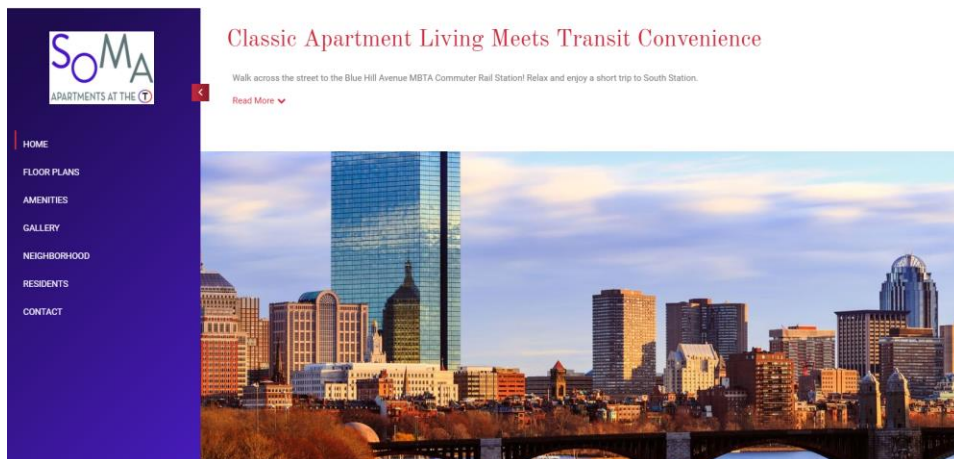


Fig. 38 - Page d'accueil du site de location SoMa Apartments at the T.

La proximité du train est mise en exergue comme principal argument de location/vente : « Traversez la rue pour rejoindre la gare Blue Hill sur la ligne ferroviaire de la MBTA ! Profitez tranquillement d'un court trajet vers South Station⁸²⁷ ».

La conflagration de facteurs socioéconomiques et géographiques touche également de plein fouet une autre minorité ethnoraciale importante du Grand Boston dans ce paysage urbain de logements rares et souvent inatteignables.

Selon la définition officielle du Bureau de la gestion et du budget, *The Office of Management and Budget*, OMB, les termes « hispanique » ou « latino » renvoient à « une personne de culture ou d'origine cubaine, mexicaine, portoricaine, d'Amérique Centrale ou du Sud, ou espagnole sans tenir compte de la race⁸²⁸. » Dans le sillage du reportage sur Mattapan évoqué précédemment, une série de documentaires intitulés *The State of Race*⁸²⁹ est ainsi retransmise entre 2022 et 2023 en direct de la *Boston Public Library*, BPL. Avant d'entrer dans le détail du contenu de ces épisodes, nous souhaitons souligner l'engagement citoyen et social du lieu. En mai 2022, BPL a recruté une travailleuse sociale, qui intervient auprès des sans-abris venant trouver dans cet espace public fermé, un peu de répit et de lecture.

Boston n'est pas la première métropole à doter sa bibliothèque municipale de services d'aide aux plus démunis. San Francisco a initié la tendance en 2009⁸³⁰. La travailleuse sociale s'inscrit

⁸²⁷ "Walk across the street to the Blue Hill Avenue MBTA Commuter Rail Station! Relax and enjoy a short trip to South Station", *SoMa, Apartments at the T*, Classic Apartment Living Meets Transit Convenience, <https://www.somaapts.com/home>
Accessed on June 27, 2023.

⁸²⁸ "A person of Cuban, Mexican, Puerto Rican, South or Central American, or other Spanish culture or origin regardless of race", *About the Hispanic Population and its Origin*, UNITED STATES CENSUS BUREAU, <https://www.census.gov/topics/population/hispanic-origin/about.html#:~:text=OMB%20defines%20%22Hispanic%20or%20Latino,or%20origin%20regardless%20of%20race.>

Accessed on June 26, 2023. (Notre traduction)

⁸²⁹ « Race : État des lieux ». (Notre traduction)

⁸³⁰ KORNWITZ, Jason. « She works at a public library. But her job has nothing to do with books ». *Boston College School of Social Work*, 5 August 2021,

dans une démarche de rencontre des personnes démunies « là où elles sont⁸³¹ ». Relais entre les foyers d'hébergement et les sans-abris privés de téléphone, elle distribue également des produits de première nécessité. BPL est à la recherche, à l'heure où nous écrivons, d'un(e) employé(e) supplémentaire, ayant connu les affres de la rue ou de la dépendance, et susceptible de prêter main forte à la travailleuse sociale en place⁸³². Par ailleurs, si la bibliothèque municipale était placée, depuis son ouverture au public en 1854, sous la houlette du Service arts et culture de la mairie, elle fait désormais partie du Bureau des affaires sociales⁸³³. L'évolution révèle à la fois l'étendue des besoins en matière d'assistance, mais également une prise de conscience des équipes municipales du rôle de médiation sociale que peut jouer une institution comme BPL⁸³⁴. Plus généralement, elle suggère une reconfiguration symbolique de lieux de culture comme les bibliothèques, dont la mission d'accompagnement social est régénérée par le contexte de sans-abrisme accru.

C'est donc dans ce lieu symbolique qu'un épisode de la série documentaire est consacré, en janvier 2023⁸³⁵, à la crise du logement qui frappe cette minorité latinx⁸³⁶ et ne cesse d'augmenter, selon les chiffres avancés dans le reportage, dans le Massachusetts (12,8%) et à Boston (19,8%). Contrairement au reste du pays, elle est principalement composée de personnes issues de Porto Rico, de la République Dominicaine, mais aussi du Guatemala ou du Honduras⁸³⁷. Largement présents dans les activités de services et les emplois faiblement qualifiés, « presque 3/4 des Latinx dans le Grand Boston sont des locataires⁸³⁸ ». Si le fait d'être locataire n'est pas nécessairement en soi un écueil, la situation se détériore lorsque les loyers grimpent en flèche comme c'est aujourd'hui le cas. En outre, « le Grand Boston présente l'un des plus profonds fossés en matière d'accession à la propriété dans le pays tout entier, avec des

https://www.bc.edu/bc-web/schools/ssw/about/bcssw-news/2021/meet_the_first_social_worker_at_the_cambridge_public_library.html

Accessed on September 21, 2023.

⁸³¹ Cf. I C 1 c. Entretien avec Sonia M. par Zoom le 21 septembre 2023.

⁸³² Cf. pair-aidance: II C 3 c ii.

⁸³³ "Human Services Cabinet". (Notre traduction)

⁸³⁴ Nous faisons ici référence à la bibliothèque principale, sur *Copley Square*. BPL dispose en effet de plusieurs sites délocalisés dans Boston.

⁸³⁵ *The State of Race: The Latino Housing Crisis* (Full Episode), WGBH, Boston, 26 January 2023,

<https://www.wgbh.org/the-state-of-race/>

Accessed on June 22, 2023.

⁸³⁶ Nous opterons pour ce terme dans notre étude selon la définition évoquée précédemment.

⁸³⁷ Dans le reste du pays, les populations qui se définissent comme Latinos viennent majoritairement du Mexique.

⁸³⁸ En comparaison, 2/3 des familles noires sont locataires, et 50% des familles blanches ou d'origine asiatique.

familles noires et latinox deux fois moins propriétaires que les familles blanches ou d'origine asiatique⁸³⁹ ».

Une conseillère municipale en charge du logement, invitée à participer à la discussion sur le plateau, ajoute que « 57% des Latinox dans le Massachusetts sont en situation de difficulté de paiement de leur loyer ou de leur crédit⁸⁴⁰ ». Parmi les raisons évoquées dans le documentaire, la conseillère indique qu'il faut parfois plus d'un an avant qu'un dossier de demande de logement abordable soit traité par les services concernés⁸⁴¹. La réponse favorable éventuelle se fera ensuite à nouveau désirer.

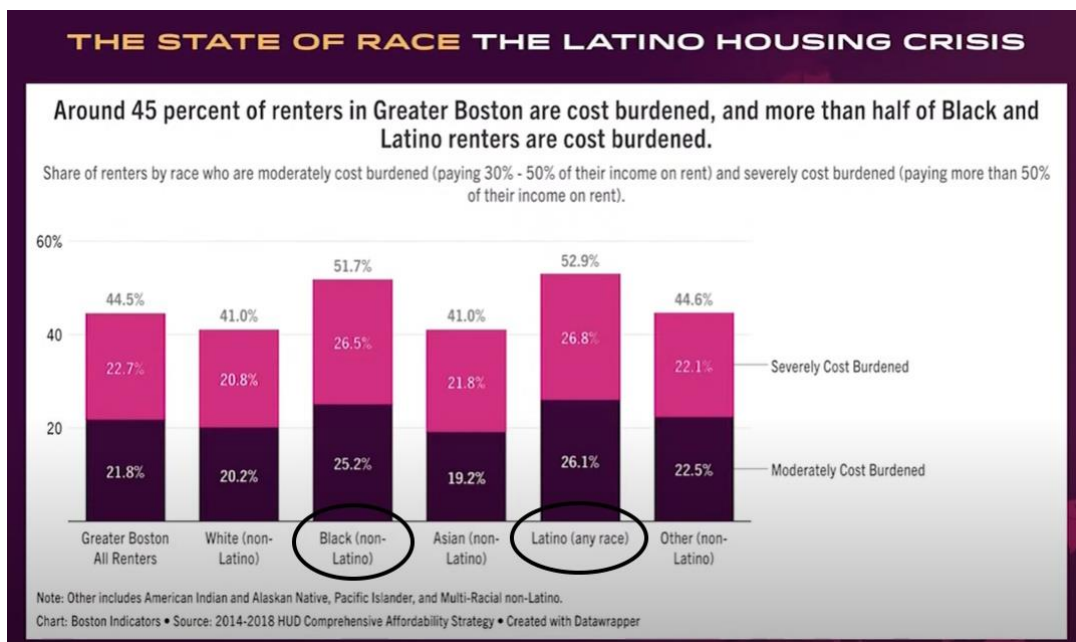


Fig. 39 – Les locataires du Grand Boston.

45% des locataires du Grand Boston ont un loyer trop élevé contre plus de la moitié des locataires noirs et latinox.
<https://www.wgbh.org/the-state-of-race/>

L'allusion aux propriétaires est souvent écartée de ces discussions. Elle émerge ici dans un contexte de cercle vicieux déploré par l'intervenante, qui indique qu'une fuite dans un toit non réparée pour cause de coût financier trop important conduit les propriétaires à ne plus pouvoir

⁸³⁹ “Greater Boston has one of the largest homeownership gaps in the entire country, with Black and Latino families owning homes at roughly half the rate of White families”, SCHUSTER, Luc. Executive Director, *Boston Indicators at the Boston Foundation, The State of Race*, WGBH, *Op. Cit.* (Notre traduction). (Annexe 3.6)

⁸⁴⁰ “57% of Latinos in Massachusetts are housing cost-burdened”, Kendra Lara, Boston City Councilor, Chair of the Housing and Community Development Committee, *Ibid.* (Notre traduction)

⁸⁴¹ *Ibid.*, 10:50

vendre leur bien, entretenant de fait le surendettement lié au logement⁸⁴². Elle envisage de travailler sur une mesure qui réponde à cet écueil :

Comment mettre en place une intervention de la ville qui permette aux gens de demander une aide financière pour réparer ce genre de choses et pour que nous stabilisions également la situation des propriétaires⁸⁴³?

Notre étude nous a permis d'évoquer des dispositifs étatiques comme RAFT qui fournissent une aide au loyer, mais la prise en compte de propriétaires incapables d'assurer financièrement l'entretien d'une maison trop chère mérite d'être soulevée, et la mesure avancée place la ville de Boston au cœur de la politique urbaine de soutien aux propriétaires, dans un élargissement de la définition de l'interventionnisme municipal.

Le documentaire met toutefois en lumière la complexité des enjeux qui viennent se greffer sur cette bonne volonté affichée. Selon Lorna Rivera, directrice d'un Institut de développement de la communauté latino et de politiques publiques⁸⁴⁴, une personne latino sur quatre est en situation de pauvreté à Boston⁸⁴⁵. L'expression *Occupational Segregation*⁸⁴⁶ est utilisée à plusieurs reprises pour rappeler que dans les métiers de services et de la construction qu'occupent la majorité des Latinos, la couverture sociale offerte est très mince. « Minimum wage is not a living wage⁸⁴⁷ ». La formule frappe par ce qu'elle révèle en creux de l'inadéquation des mesures sociales à la vie quotidienne des plus modestes. En résulte une pratique de logement fréquente parmi la population latino, qui consiste à partager son logement avec la famille élargie ou avec des collègues de travail⁸⁴⁸. La taille du logement reste toutefois très réduite, dans une suroccupation de l'habitat qui entraîne une promiscuité préoccupante en termes de santé et de sécurité pour l'ensemble des personnes logées.

Cette tendance fait écho à une pratique ancienne déjà évoquée dans les années 1980es termes alors employés par Philip Abrams, sous-secrétaire de l'agence fédérale du HUD pour analyser cette suroccupation des logements par les minorités latino firent jaillir la controverse locale, pour atteindre le pouvoir exécutif à Washington par le biais d'un courrier indigné de R. Flynn

⁸⁴² *Ibid.*, 11:18

⁸⁴³ "How do we have city interventions where people can apply for grants to fix those kinds of things to stabilize homeowners as well?", LARA Kendra, 11:18, *Ibid.*

⁸⁴⁴ *Mauricio Gastón Institute for Latino Community Development and Public Policy*

⁸⁴⁵ "One in four living in poverty", *Ibid.*, 11:41. (Notre traduction).

⁸⁴⁶ « Ségrégation liée à la nature de l'emploi occupé » (Notre traduction).

⁸⁴⁷ « Le salaire minimum n'est pas un salaire qui permet de vivre correctement ». *Ibid.* (Notre traduction)

⁸⁴⁸ "We're sharing housing with extended family, with coworkers". *Ibid.*

au président Reagan. Le 12 mai 1984, le *Globe* se fait l'écho d'un article du *Washington Post*⁸⁴⁹ qui rapporte les propos de P. Abrams : « Comme je l'ai découvert, il s'agit d'une caractéristique des communautés hispaniques, sans corrélation avec leurs conditions sociales et économiques. C'est une préférence culturelle, ainsi qu'on me l'a fait remarquer⁸⁵⁰ ».

Interrogé sur le fait que certains hispaniques vivent sans doute dans ces appartements surpeuplés en raison de leur pauvreté, Abrams rétorque : « Je ne le crois pas. On me dit que cela ne les dérange pas et qu'ils préfèrent, que certains préfèrent, vivre ainsi⁸⁵¹ ».

Les tournures langagières utilisées inscrivent le discours dans un arrière-plan raciste, soutenu par des allégations extérieures⁸⁵² invérifiables et des approximations teintées d'une distanciation sociale stigmatisante⁸⁵³. L'article indique ensuite que le sous-secrétaire du HUD est un ancien promoteur immobilier de Boston. Ses propos n'en sont que plus sujets à caution, dans une optique de construction immobilière à la recherche de rentabilité. La réaction du maire ne se fait pas attendre : dans une lettre datée du 14 mai, soit deux jours après la parution de l'article, R. Flynn met à profit sa longue expérience de citoyen et édile de Boston⁸⁵⁴ :

Mon expérience à la tête de Boston montre que la pauvreté, et non la préférence culturelle, est le facteur déterminant qui oblige les gens à vivre dans des maisons et des appartements surpeuplés. Suggérer autre chose revient à dénigrer tous les hispaniques américains et à offenser la faculté de raisonnement des gens bien intentionnés⁸⁵⁵.

L'indignation perceptible, si elle se concentre sur la stigmatisation ethnoraciale, préfigure, dans une diachronie trop linéaire, une précarité de logement quasi identique près de quarante ans plus tard.

Le documentaire de WGBH choisit de suivre une famille monoparentale de Lynn, composée d'une mère latinx et de ses trois enfants, dont le loyer vient d'être augmenté, passant de 1 900 à 2 100 dollars. La mère de famille explique face caméra qu'elle pouvait à peine s'acquitter du

⁸⁴⁹ "Official: *Hispanics* favor overcrowding", *The Boston Globe*, 12 May 1984,

Boston City Archives, Emergency Shelter Commission 1984, Housing [4] Coll 0246 Box 3 of 55

⁸⁵⁰ "That is, as I found out, a characteristic of Hispanic communities, irrelevant to their social and economic conditions. (...) It is a cultural preference, I am told", *Ibid.*

⁸⁵¹ "Asked if some *Hispanics* might be living in overcrowded housing because of poverty, Abrams said, "I don't think so. I'm told that they don't mind and they prefer, some prefer, doubling up", *Ibid.* (Notre traduction).

⁸⁵² Reprise de la locution "I'm told".

⁸⁵³ "They prefer, some prefer", *Ibid.*

⁸⁵⁴ Annexe 3.7

⁸⁵⁵ "My experience in the City of Boston shows that poverty, and not cultural preference, is the determining factor in forcing people into overcrowded apartments and houses. To suggest otherwise is to demean all Hispanic Americans and to offend the sensibilities of all right-thinking people", City of Boston, Massachusetts, Office of the Mayor Raymond L. Flynn, *Letter to President Reagan*, 14 May 1984, Boston City Archives, *Op. Cit.* (Notre traduction)

loyer précédent, et qu'elle ignore où elle pourra se reloger avec ses enfants. La ville de Lynn, qui jouxte le Grand Boston au nord, est choisie par un grand nombre de personnes latinx aux faibles revenus pour ses loyers légèrement inférieurs⁸⁵⁶. L'écart semble ici se resserrer et exclure une nouvelle catégorie de population du logement abordable. À l'écran, le maire rappelle que des logements sociaux sont en construction. Il s'avère que pour une superficie moindre, les loyers seront supérieurs à ce que doit payer la mère de famille interrogée. L'intervention de l'édile dans le reportage éclaire le débat :

Il faut trouver le juste équilibre entre faire au mieux pour les habitants qui sont en situation de précarité dans les logements sociaux, pour le reste de la communauté, et aussi pour permettre aux investisseurs de continuer à percevoir un retour sur investissement⁸⁵⁷.

L'effort financier structurel visiblement attendu par les locataires les plus précaires ne semble pas à l'ordre du jour au vu de considérations qui prévalent, à savoir le reste des habitants qu'il faut satisfaire en évitant une trop large part de logements sociaux, présentés ici comme impopulaires, et les promoteurs qui doivent continuer à tirer profit des constructions nouvelles. L'exemple frappe par la ségrégation géographique, économique et raciale qu'il dessine en creux, et illustre une migration tangible des classes populaires, qui se déplacent parfois jusqu'à ce que les participants au documentaire nomment les *Gateway cities*⁸⁵⁸, villes passerelles. Ainsi, celles qui jouxtent ou délimitent le Grand Boston telles que Brockton et Taunton au sud, Worcester à l'ouest, Lawrence et Bedford au nord, constituent depuis peu des destinations envisageables pour ces familles, dont la nature des emplois les prive le plus souvent du travail à distance et qui doivent donc se déraciner véritablement d'un lieu, pour en rejoindre un autre plus abordable. L'expression choisie pour définir ces nouveaux centres urbains évoque, outre l'éloignement géographique contraint du centre névralgique de la métropole, l'idée d'une « cité interdite » dans un degré ultime de ségrégation socio-économique et raciale.

Ce redéploiement de populations constitue un enjeu d'aménagement urbain majeur, déjà anticipé du reste dans ces villes passerelles selon les participants au documentaire, qui rappelle qu'elles embrassent une nouvelle conception du logement abordable en construisant davantage d'appartements de ce type, et sont acquises à la cause de la densification urbaine. En comparant

⁸⁵⁶ 2 150 dollars pour un deux-pièces contre 3 140 à Boston même selon le journaliste, à l'époque du tournage en janvier 2023, *The State of Race, Op. Cit.*, 17 :25.

⁸⁵⁷ "You want to set the right balance where you are doing right by the residents who are struggling with affordable housing, doing right by the community, but also continuing to allow investors to make a return", *Ibid.*, 19:32 (Notre traduction)

⁸⁵⁸ *Ibid.*, 15:52

cette approche au zonage suranné, selon elle, des banlieues plus proches de Boston, qui persistent à privilégier les constructions individuelles, Kendra Lara vient dédouaner partiellement sa ville pour rappeler la nécessité et l'urgence d'un effort partagé de diversification du logement. « Nous prenons vraiment en charge une crise du logement qui est régionale et qui n'est pas limitée à la ville de Boston⁸⁵⁹ ». Elle mentionne ainsi l'arrivée de populations incapables de se loger dans ces banlieues, et qui espèrent à tort trouver à Boston des conditions plus favorables. Ses propos rappellent indirectement les conflits sous-jacents déjà évoqués avec les villes voisines, dans une recherche d'équilibre jamais acquis et une stigmatisation plus poussée envers la ville capitale, dont l'influence politique et symbolique dans la région en fait une tête de pont surexposée aux attentes de ceux qui luttent pour se loger. Parmi ces populations à la marge du logement abordable et décent, certaines luttent contre des discriminations d'une autre nature. Jeunes adultes isolés et souvent rejetés, les membres de la communauté LGBTQ+ viennent grossir les rangs des sans-abris du Grand Boston, et incarnent un espace impensé dans la géographie sociale et urbaine de la ville.

b. Les jeunes adultes LGBTQ+

i. Rester à flot : le foyer *Bridge*

Si l'arrivée à la tête de l'État d'une gouverneure ouvertement homosexuelle en 2022 a permis d'orienter le projecteur des médias sur la précarité des jeunes LGBTQ+ dans le Grand Boston et au-delà, les recherches indiquent également, à première vue, un nombre grandissant de ressources et de relais disponibles, à la fois sur le plan institutionnel et caritatif. Selon le rapport annuel sur le sans-abrisme de 2022, 365 jeunes sans-abris⁸⁶⁰ étaient répertoriés dans le Massachusetts, un chiffre modéré à l'échelle fédérale⁸⁶¹, soit entre 6 et 10% du nombre total de sans-abris dans l'État. Le document rappelle une donnée importante : c'est à partir du recensement de 2022 que les personnes comptabilisées ont été autorisées à cocher plusieurs cases en réponse à la question du genre⁸⁶². L'information dessine une prise en compte très

⁸⁵⁹ “We’re really shouldering a housing crisis that is regional and not just here for the city of Boston”, Kendra Lara, *Ibid.*, 16:02 (Notre traduction).

⁸⁶⁰ La définition utilisée dans le rapport comprend les jeunes âgés de 25 ans et moins.

⁸⁶¹ THE U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, Office of Community Planning and Development, *The 2022 Annual Homelessness Assessment Report (AHAR) to Congress*, p. 48, <https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2022-AHAR-Part-1.pdf>

Accessed on June 28, 2023

⁸⁶² *Ibid.*, p. 49.

récente des institutions fédérales de recensement de la préférence de genre, ce qui peut expliquer la lenteur avec laquelle les organisations de prise en charge réservées à ces jeunes LGBTQ+⁸⁶³ se structurent.

Bien que la question de cette communauté ne soit pas directement abordée dans le documentaire de F. Wiseman, une préoccupation émerge toutefois à l'échelon local, qui conduit un responsable municipal filmé à déplorer le peu de lieux disponibles pour héberger les jeunes sans logement⁸⁶⁴. Face à ce constat peu reluisant, des efforts semblent avoir été engagés, si l'on en croit le 41^e recensement annuel des sans-abris⁸⁶⁵. Même si elles se résument à des hébergements temporaires, les mesures évoquées traduisent à chaque fois un partenariat entre départements étatiques et *non-profits* ayant investi depuis des décennies le champ du sans-abrisme des jeunes.

C'est le cas de *Bridge Over Troubled Waters*, une agence à but non lucratif fondée par des religieuses et qui accueille mineurs et jeunes adultes depuis les années 1960. Anticipant les structures étatiques mises en place quelques décennies plus tard, *Bridge*⁸⁶⁶ cumule à l'époque plusieurs records nationaux : premier van médical qui fournit des soins ambulants aux jeunes en situation d'errance, modèle à l'échelle fédérale de programmes innovants de soutien adaptés aux jeunes les plus vulnérables, et d'accompagnement vers des alternatives « lorsque le retour chez eux n'était plus possible⁸⁶⁷ ». Lors de notre entretien, Dave C. a évoqué l'agence avec une certaine nostalgie. Au début des années 1980, *Bridge* était un partenaire de choix de PSI : avant les restrictions budgétaires visant les programmes sociaux dans l'État, évoqués en première partie de cette étude, *Bridge* était en mesure de prendre en charge ces jeunes à la dérive sur demande de PSI, et les accueillait « dans l'heure qui suivait⁸⁶⁸ ». C'est à cette époque qu'une épidémie nouvelle vient aggraver la situation des plus vulnérables, jeunes toxicomanes entre

⁸⁶³ La précarité ajoute à la difficulté de se revendiquer comme membre de la communauté LGBTQ+ et nous considérons donc les démarches envers les jeunes sans-abris comme susceptibles d'apporter aussi une réponse à ceux qui font face au rejet de leur orientation sexuelle ou de leur préférence de genre.

⁸⁶⁴ Cf. p. 30 de notre étude.

⁸⁶⁵ “DND and the Massachusetts Department of Housing and Community Development (DHCD) have coordinated to support efforts to create safe and supportive emergency shelter options for young people during the pandemic. The City assisted Bridge Over Troubled Waters to create 20 temporary shelter beds hosted by Emerson College over the summer of 2020. The MA Department of Housing and Community Development has created two new shelter sites, one located on Kneeland Street, operated by Bridge Over Troubled Waters, and the other in Roxbury, operated by The Home for Little Wanderers (...), *City of Boston 41st Annual Homeless Census*, Department of Neighborhood Development, 27 April 2021, <https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2021/04/2021%20Census%20Memo.pdf>
Accessed on June 28, 2023.

⁸⁶⁶ Annexe 3.8

⁸⁶⁷ “When going home was not an option”, BRIDGE OVER TROUBLED WATERS, *History*, <https://bridgeotw.org/about-us/our-history/>
Accessed on June 28, 2023.

⁸⁶⁸ “One hour later, they’d take them”, Dave C., Boston, le 3 mai 2022.

autres, et rend la nécessité de la mise à l’abri des personnes malades et sans logement plus délicate encore.

ii. VIH et sans-abrisme

L’apparition du virus du sida dans les années 1980-90 a replacé sur le devant de la scène l’urgence médicale dans laquelle se sont trouvés les sans-abris atteints par cette maladie nouvelle. Le prestige historique mondial des hôpitaux de Boston n’a pas occulté une présence médicale inédite à l’échelle fédérale dans sa réactivité à porter assistance à ces malades particuliers. Selon un article de la Bibliothèque nationale de médecine paru en mars 1995 et qui compare le taux de survie au virus entre des personnes logées et des sans-abris entre 1983 et 1991,

72 sans-abris et 1536 personnes logées à Boston ont été identifiées comme porteuses du virus du sida entre le 1^{er} janvier 1983 et le 1^{er} juillet 1991. Les personnes sans abri atteintes étaient plus souvent Africaines-Américaines ou Latinx (81% contre 39%) et leur consommation de drogue par voie intra-veineuse constitue un facteur de risque aggravé (75% contre 19%) (...) Aucune différence sensible de chances de survie entre les échantillons de personnes logées et sans abri n’a été relevée. Les individus sans abri présentant un virus immunodéficient risquent davantage de développer des infections invasives liées à cette vulnérabilité (...) Des stratégies cliniques adaptées peuvent être mises en place pour fournir les soins appropriés aux personnes sans abri porteuses du VIH⁸⁶⁹.

La prise en charge médicale s’appuie donc sur un travail de recherche scientifique étayé, dans une approche pragmatique et pluridimensionnelle du traitement des malades. Une autre étude parue en 1998 a noté que le virus frappait en particulier les femmes, les hommes jeunes et les personnes de couleur, et a sous-tendu la création du programme innovant Boston HAPPENS⁸⁷⁰.

⁸⁶⁹ “Seventy-two homeless and 1,536 nonhomeless Boston residents were reported to have AIDS between Jan. 1, 1983, and July 1, 1991. Homeless persons with AIDS were more likely to be African American or Latino (81 vs. 39%,) and have i.v. drug use as a risk behavior (75 vs. 19%) (...) No significant difference in survival between the homeless and nonhomeless cohorts was found Homeless individuals with human immunodeficiency virus are (...) at greater risk of invasive opportunistic infections (...) Appropriate clinical strategies can be developed to provide needed care to homeless persons with HIV”, LEBOW, JM, et al. “AIDS among the homeless of Boston: a cohort study”, *J Acquir Immune Defic Syndr Hum Retrovirol.* 1995 Mar 1;8(3):292-6, National Library of Medicine, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/7859142/> Accessed on July 11, 2023. (Notre traduction)

⁸⁷⁰ “The Boston HAPPENS [Human immunodeficiency virus (HIV) Adolescent Provider and Peer Education Network for Services] Program (...) provides a network of care for homeless, at-risk, and HIV-positive youth (ages 12–24 years), involving eight agencies. The program has provided services to 1301 youth, including 46 who are HIV- positive. Boston HAPPENS provides a citywide network of culturally and developmentally appropriate adolescent-specific care, including: (a) outreach and risk-reduction counseling through professional and adult-supervised peer staff, (b) access to appropriate HIV counseling and testing support services, (c) life

Dans un arrière-plan fédéral qui tâtonne en matière de politique d'ampleur face aux ravages du VIH dans les années 1980, marqué par une cécité conservatrice stigmatisée ensuite⁸⁷¹, la coordination à Boston des services médicaux et sociaux, de la prise en charge initiale au suivi sur le long terme des patients sans abri, traduit une prise de conscience forte des autorités locales, à la mesure de la gravité de l'épidémie. En 1987, deux ans après sa naissance officielle, BHCHP a également créé une unité dédiée au traitement et au suivi de ces patients⁸⁷² : l'éventail des soins a permis de prendre en charge les symptômes et les complications éventuelles. L'épidémie a également suscité la création d'une communauté d'entraide locale par le biais d'ACT UP Boston⁸⁷³, groupe de pression fondé en 1987 et dont les multiples actions entre 1988 et 1994, ont permis une plus large prise de conscience par le grand public de la gravité du fléau. Parmi les retombées concrètes sur le plan du soin, les archives relèvent l'accès favorisé à un traitement expérimental et le remboursement de certains médicaments prescrits à ces malades. La ville a également été pionnière dans la mise en place de l'échange de seringues pour les personnes toxicomanes afin de limiter la propagation du virus. L'action d'ACT UP se décline alors sur le plan de l'information, de la prévention et du soin, dans une dynamique qui supprime la réactivité des autorités locales. Cette effervescence locale porte ses fruits sur le plan fédéral et met en évidence la nécessité d'une lutte conjointe pour aider les personnes contaminées et sans toit :

management counseling (mental health intake and visits as part of health care and at times of crisis), (d) health status screening and services needs assessment, (e) client-focused, comprehensive, multidisciplinary care and support, (f) follow-up and outreach to ensure continuing care, and (g) integrated care and communication among providers in the metropolitan Boston area. This innovative network of youth-specific care offers a continuum from street outreach to referral and HIV specialty care that crosses institutional barriers”, WOODS, Elizabeth R. et al. “Boston HAPPENS Program: A model of health care for HIV-positive, homeless, and at-risk youth”, *Journal of Adolescent Health*, Volume 23, Issue 2, Supplement 1, 1998, pp. 37-48, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1054139X98000482>

Accessed on July 11, 2023.

⁸⁷¹ “The Reagan administration responded with massive budget cuts to public-health agencies, including the Centers for Disease Control. The National Institutes of Health (NIH), the nation’s main backer of biomedical research, was also struggling with a funding squeeze. The president of the United States did not so much as publicly utter the name of the disease until September 1985. Even then, it was only because a reporter brought it up at a news conference. Not until the spring of 1987 did Reagan give a major speech about AIDS. By that time, the disease had already struck 36,058 Americans, of whom 20,849 had died”. TUMULTY, Karen. “Nancy Reagan’s Real Role in the AIDS Crisis”, *The Atlantic*, 12 April 2021, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2021/04/full-story-nancy-reagan-and-aids-crisis/618552/>

Accessed on July 11, 2023.

⁸⁷² “BHCHP’s HIV Team is formed. This is the first multidisciplinary, multicultural program in the country to offer primary and specialty care for people experiencing homelessness and living with HIV”, *Boston Healthcare for the Homeless Program*,

<https://www.bhchp.org/about/our-history/>

Accessed on July 11, 2023.

⁸⁷³ NORTHEASTERN UNIVERSITY LIBRARY. *Boston’s LGBTQ+ History*,

<https://lgbtqahistory.library.northeastern.edu/aids-action/>

Accessed on July 11, 2023.

En réponse à l'occurrence conjointe du SIDA et du sans-abrisme, le Bureau du VIH/logement et sida du HUD a été créé en 1990 pour organiser des opportunités de logement pour les personnes porteuses du SIDA (HOPWA) sous l'égide de la loi Cranston-Gonzales sur le logement abordable national (P.L. 101-625). Ce programme a été mis en place au vu du nombre insuffisant de logements disponibles pour les personnes à faible revenu vivant avec le SIDA, qui devaient également faire face à la difficulté d'obtenir un accès aux services d'aide et souffraient de discrimination (GAO 1997)⁸⁷⁴.

Les répercussions fédérales se font donc sentir à l'orée des années 1990, alors que l'épidémie est durablement installée et que l'on déplore déjà des décès par milliers⁸⁷⁵. Si les jeunes sans-abris atteints du VIH sont alors accompagnés localement dans un cadre institutionnel et médical attesté, la situation semble différente aujourd'hui à Boston pour cette population aux vulnérabilités multiples.

Pour ceux dont l'orientation sexuelle ou la préférence de genre constitue une discrimination supplémentaire, les relais étatiques et locaux se sont toutefois multipliés depuis peu. Pour mémoire, le Massachusetts fut le premier État à reconnaître officiellement le mariage entre deux personnes de même sexe en 2004, onze ans avant l'arrêt de la Cour Suprême sur le sujet⁸⁷⁶.

iii. Résilience, Convalescence et Mentorat

À l'échelle locale, la prise en charge des jeunes LGBTQ+ sans-abris s'illustre par un programme pilote de mentorat⁸⁷⁷, dans un assemblage qui fédère plusieurs partenaires non institutionnels, sous l'égide de la Commission de santé publique de Boston, *Boston Public*

⁸⁷⁴ “In response to the co-occurrence of AIDS and homelessness, the Office of HIV/AIDS Housing in HUD was created in 1990 to manage the Housing Opportunities for Persons with AIDS (HOPWA) program under the Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act (P.L. 101-625). The program was created due to inadequate housing resources for low-income people living with AIDS, who also faced difficulty obtaining supportive services and experienced discrimination (GAO, 1997)” “Appendix B The History of Homelessness in the United States” *Permanent Supportive Housing: Evaluating the Evidence for Improving Health Outcomes Among People Experiencing Chronic Homelessness*, National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, Washington, DC: The National Academies Press, 2018, <https://nap.nationalacademies.org/read/25133/chapter/14>
Accessed on July 11, 2023. (Notre traduction)

⁸⁷⁵ “At least 10,911 people died of AIDS in the US in 1988, with a cumulative total since 1981 of 46,134 deaths”, Yared, R. “AIDS worldwide.” *Population today* vol. 17,2 (1989): 4, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12315504/>
Accessed on July 11, 2023.

⁸⁷⁶ *Obergefell v. Hodges*, <https://www.glad.org/wp-content/uploads/2014/11/obergefell-scotus-decision.pdf>
Accessed on June 28, 2023.

⁸⁷⁷ CITY OF BOSTON. BIPOC LGBTQ+ Youth Mentorship, <https://www.boston.gov/bid-listings/16035781>
Accessed on June 28, 2023.

Health Commission, BPHC, et en particulier le service en charge de la prévention de la violence, *Division of Violence Prevention* et celui qui encadre la convalescence, *Office of Recovery Services*. En collaboration avec une association bostonienne spécialisée dans le travail de résilience de la jeunesse⁸⁷⁸, un plan d'action sous forme d'appel d'offres a été publié pour encourager les initiatives locales d'encadrement de ces jeunes, afin de les soutenir dans leur lutte contre les addictions et la vie dehors⁸⁷⁹. Le projet s'appuie sur des financements déjà obtenus⁸⁸⁰ et se déploie sur une période de trois ans à compter de 2023. L'objectif est clairement énoncé : « accroître l'accès équitable à des possibilités de mentorat de grande qualité pour les jeunes noirs, indigènes, personnes de couleur (BIPOC), et LGBTQ+⁸⁸¹ ». L'angle choisi allie ainsi protection médicale et pseudo-parentale d'une jeunesse oubliée. La prise en compte des corps de ces jeunes s'inscrit au cœur de la démarche, dans une approche ontologique, à la fois intime et « extracorporelle » de reconnaissance de la vulnérabilité.

Le programme d'action détaillé pour les trois ans à venir établit également une passerelle entre les minorités discriminées en raison de leurs origines et de leurs orientations sexuelles. Fait peu surprenant, l'alliance des deux multiplie selon les cas les obstacles au logement et à l'accès aux soins. Cette jonction entre deux motifs éventuels d'exclusion mérite d'être soulignée : elle suggère une réunion des revendications souvent peu représentée sur la scène médiatique, qui tend d'ordinaire à compartimenter les luttes⁸⁸² dans une simplification réductrice empêchant réalité et représentation de se rejoindre⁸⁸³.

Si l'évaluation d'un programme à venir est impossible, la conjonction d'efforts locaux et d'acteurs issus du monde associatif et de l'univers médical doit être signalée, dans une approche globale souvent absente de la scène du soutien aux sans-abris de la région.

⁸⁷⁸ *Boston Youth Resiliency and Recovery Collaborative*, BYRRC

⁸⁷⁹ BOSTON PUBLIC HEALTH COMMISSION. *Request for Proposal*, Boston Youth Resiliency & Recovery Collaborative Subcontract to support BIPOC LGBTQ+ Youth Mentorship, 21 June 2022, <https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2023/06/RFP%20%20-%20BYRRC%20Youth%20Mentoring%20Subcontract.pdf> Accessed on June 28, 2023.

⁸⁸⁰ “Via FY19 Opioid Affected Youth funding, BYRRC distributed over \$300,000 to community-based organizations and residents to deliver innovative prevention curriculum, strengthen equitable access to mental and behavioral health services, and promote cross-sector collaboration. BYRRC was recently awarded another 3-year grant for FY21 and are excited to expand our current activities”, *Ibid.*

⁸⁸¹ “Increase equitable access to high quality mentoring opportunities for Black, Indigenous and People of Color (BIPOC) LGBTQ+ young people”, *Ibid.* (Notre traduction).

⁸⁸² Peu d'articles des journaux locaux associent les difficultés rencontrées par les minorités raciales et sexuelles.

⁸⁸³ On peut ainsi déplorer que le recensement de 2022 sur le sans-abrisme n'indique pas la proportion de jeunes LGBTQ+ qui appartiennent également à une minorité ethnoraciale.

Dans cette toile de fond hostile, l'association *Breaktime*⁸⁸⁴ se distingue des autres formes d'assistance en prenant en charge directement les jeunes LGBTQ+ sans-abri sur le plan de la formation professionnelle. L'objectif sur le long terme est de leur fournir, par l'emploi qu'ils décrocheront, les atouts pour retrouver un logement. Fondée en 2018 par un étudiant d'Harvard doté d'une expérience antérieure de travail social à Cambridge, l'association estime aujourd'hui à 40% environ le nombre de jeunes sans-abris s'identifiant à la communauté LGBTQ+⁸⁸⁵. En prenant cette identification et leur vie dans la rue comme double point de départ, *Breaktime* offre un programme professionnalisant structuré autour d'une exploration de leurs talents et de leurs centres d'intérêt, avant de les conduire vers une première/nouvelle expérience professionnelle⁸⁸⁶. Le dispositif fait écho à *Housing First* dans une tentative de promotion du « *Working First* » pour des jeunes capables de s'engager plus aisément que leurs aînés dans des voies professionnelles inexplorées. Le recul semble indiquer un succès mesurable de l'association, soutenue par les conditions anthropiques de retour à la ville par l'emploi. En s'appuyant sur les points forts et les passions de ces jeunes, *Breaktime* permet de les extirper d'une double étiquette collective réductrice (« sans abri et LGBTQ+ ») au profit d'une valorisation de leur personnalité, celle qui s'exprime à travers leurs envies et leurs talents⁸⁸⁷. À défaut de pouvoir réintégrer la société par le collectif, ces jeunes se voient proposer la rationalité du travail, tropisme de la société états-unienne, qui ouvre une voie libérale vers la possibilité d'un toit.

iv. Une communauté d'entraide LGBTQ+ ? Le cas de *BAGLY*⁸⁸⁸

Autre instance locale de recours pour ces personnes en détresse, l'Association des jeunes lesbiennes, gay, bisexuels, transgenres et queer de Boston, *The Boston Alliance of Lesbian Gay Bisexual Transgender Queer Youth*, *BAGLY*, constitue un point d'ancrage

⁸⁸⁴ TRAN, Susan. "Boston Nonprofit Aims to Fight Homelessness in LGBTQ+ Young People", *NBC News Boston*, 21 June 2021, <https://www.nbcboston.com/news/local/breaktime-boston-lgbtq-youth-homelessness/2753135/> Accessed on July 2, 2023.

⁸⁸⁵ Une autre source estime à 26% la proportion de jeunes sans-abris LGBTQ+. *Rising to the Challenge*, United Way of Massachusetts Bay, <https://unitedwaymassbay.org/our-impact/ending-homelessness/rising-to-the-challenge/> Accessed on July 2, 2023.

⁸⁸⁶ "Teens who are part of the program start by spending three weeks exploring their skills and potential career paths. Then there's a three-month job placement with a small business or nonprofit. Finally, they'll have nine months of regular check-ins and financial counseling and support". SCHOEN, Connor. *NBC News Boston*, *Op. Cit.*

⁸⁸⁷ Voir à ce sujet Achard, *Op. Cit.*

⁸⁸⁸ *The Boston Alliance of Lesbian Gay Bisexual Transgender Queer Youth*

antérieur et pluriel, et élargit précisément la focale pour aborder la question de la double discrimination raciale et sexuelle.

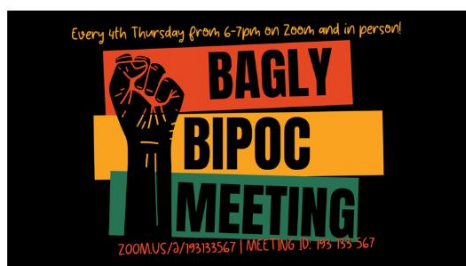


Fig. 40 - Poster à destination des personnes appartenant aux minorités ethnoraciales et LGBTQ+

Un espace de discussion mensuel est proposé : « Tous les 4e jeudi du mois de 18h à 19h sur Zoom ou en personne ! ». <https://www.bagly.org/programs>

Le poster illustre une double exigence de vigilance et cherche à occuper un espace de discussion absent de la scène publique. BAGLY se définit comme :

Une organisation, dirigée par les jeunes et accompagnée par les adultes, de soutien social, qui promeut la justice sociale et cherche à créer, entretenir et faire la promotion de dispositifs, de politiques et de services pour la communauté des jeunes LGBTQ+⁸⁸⁹.

Fondée en juillet 1980 pour venir en aide aux jeunes LGBTQ+ du Grand Boston en situation de précarité, « l'une des premières et des plus anciennes organisations LGBTQ+ gérée par des jeunes et soutenue par des adultes⁸⁹⁰ », BAGLY offre une multitude d'ateliers participatifs incluant santé mentale, arts créatifs, stabilisation et réussite personnelle. Dans certains cas, BAGLY propose une salle polyvalente ouverte par intermittence, où les jeunes peuvent venir se restaurer, jouer à des jeux, s'adonner à une pratique artistique « ou simplement décompresser⁸⁹¹ ». L'organisation ne fournit pas d'accueil de nuit, mais offre un relais possible avec des structures d'hébergement. Par sa pluridisciplinarité et le message répété de bienveillance et d'accueil de tous sur ses pages Internet, BAGLY constitue un espace innovant et autoproclamé de l'entre-deux, lieu singulier de soin, d'écoute et de répit passager. Elle s'inscrit dans un champ de l'assistance sociale encore vacant et pallie les retards pris sur le plan institutionnel et étatique. Du reste, BAGLY est présent sur l'ensemble du territoire du

⁸⁸⁹ “Youth-led, adult-supported social support organization, committed to social justice and creating, sustaining, and advocating for programs, policies, and services for the LGBTQ+ youth community”. *Ibid.*

⁸⁹⁰ “One of the country’s first and longest running youth-led, adult-supported LGBTQ+ organizations”, BAGLY, 2019, <https://www.bagly.org/what-we-are>

Accessed on June 28, 2023. (Notre traduction)

⁸⁹¹ “Or simply decompress”, *Ibid.* (Notre traduction)

Massachusetts, et tisse ainsi une géographie du soutien qui offre des relais parsemés accessibles par le plus grand nombre⁸⁹². Le relais caritatif s'impose ainsi comme l'interlocuteur principal de ces jeunes désaffiliés, face à des autorités étatiques qui ont essentiellement investi le champ institutionnel et règlementaire au détriment des infrastructures adaptées.

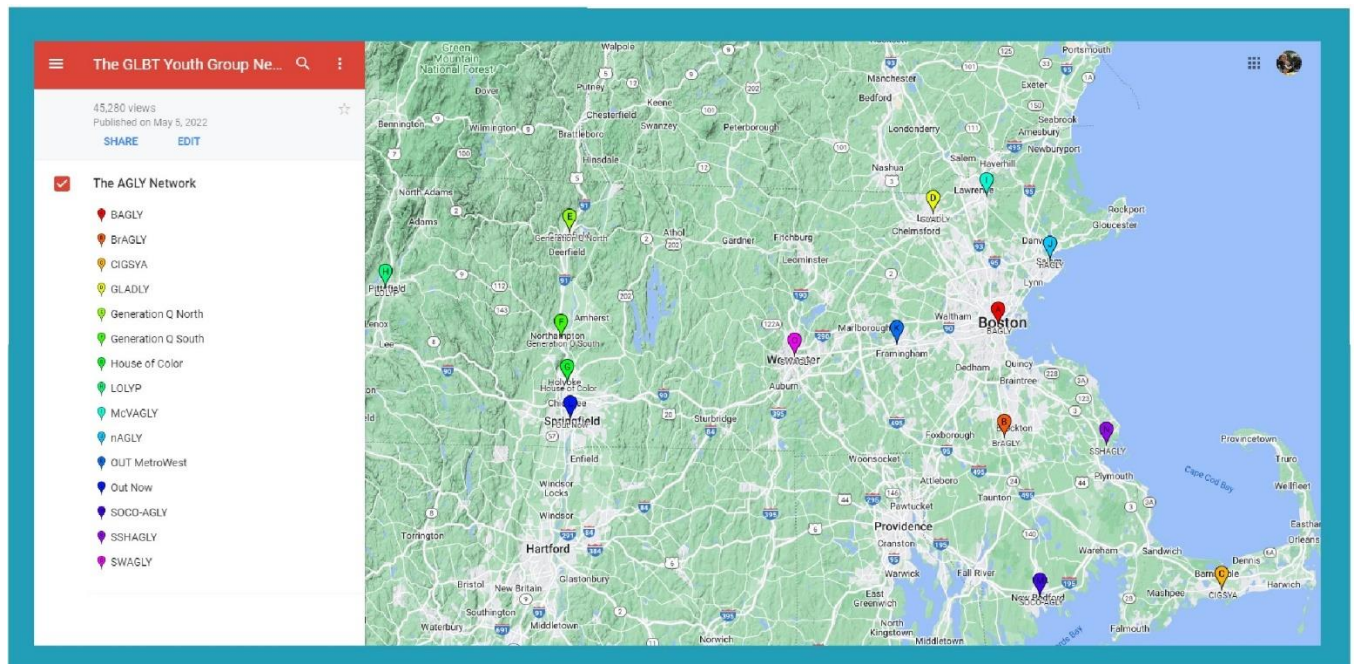


Fig. 41 - The LGBTQ+ Youth Group Network of Massachusetts

<https://www.bagly.org/the-agly-network>

Ces lieux de reconstruction, s'ils sont essentiels, ne proposent toutefois pas d'héberger ces jeunes en souffrance et se limitent à un accueil journalier, temporaire et occasionnel. La directrice des opérations de logement de *Transition House* à Cambridge rappelle que le fait d'appartenir à la communauté LGBTQ+ n'est aucunement discriminant pour obtenir une aide dans la structure qu'elle co-dirige. En revanche, il a parfois posé des difficultés d'un autre ordre : dans une relation homosexuelle, il s'avère parfois délicat d'établir quel(le) partenaire est l'agresseur et lequel (laquelle) des deux doit donc être mis(e) à l'abri. Elle confirme la rareté des structures d'hébergement dédiées aux jeunes LGBTQ+ à l'échelle de l'état⁸⁹³. Parmi les objectifs de *Transition House* figure ainsi l'ouverture de places d'hébergement pour cette communauté ; grâce à des fonds fédéraux, un appartement est depuis peu réservé pour les personnes LGBTQ+ sans abri et fuyant une situation de violence⁸⁹⁴.

⁸⁹²Voir figure ci-dessus.

⁸⁹³ Entretien avec Jenna S. par Zoom le 30 juin 2023.

⁸⁹⁴ *Ibid.*

La prise en charge de ces mineurs et jeunes adultes fait donc défaut dans l'État et se résume à quelques structures dont *The Home for Little Wanderers*⁸⁹⁵ à Waltham, à quinze kilomètres à l'ouest de Boston, qui se distingue là encore par l'ancienneté de son établissement.

v. Un exemple d'hébergement des jeunes LGBTQ+ : *The Home for Little Wanderers*



Fig. 42 - La maison des petits vagabonds. Waltham, Massachusetts.

Source : <https://thehome.org>

En se présentant comme agence pionnière dans le pays d'assistance aux enfants isolés ou en détresse, *The Home for Little Wanderers*, fondée en 1799, « est la première maison d'accueil collectif en Nouvelle-Angleterre réservée aux jeunes LGBTQ+ et l'une des premières du genre dans tout le pays lors de son inauguration en 2002⁸⁹⁶ ». Ce nouvel exemple de mise en exergue de l'unicité du lieu comme critère inconditionnel de reconnaissance et de réussite garantie vise à sanctuariser la maison dans un espace public alentour perçu par contraste comme inhospitalier. Nous avons fait état à plusieurs reprises de cette insistance sur l'innovation des lieux ou des services du Massachusetts dans le champ social : l'affirmation d'un passé glorieux et révolutionnaire fournit un point d'appui moral à ses défenseurs, et dédouane des éventuels aléas décisionnels ou des insuffisances à venir, dans une représentation glorifiée des espaces et des aidants. Elle assure également à ces dispositifs « l'expérience de l'âge » et les atouts d'une mise à l'épreuve répétée.

The Home for Little Wanderers s'appuie sur l'aide d'un millier de professionnels de la santé physique et mentale, de l'éducation et de l'assistance sociale. Elle est financée entre autres par

⁸⁹⁵ « La maison des petits vagabonds ». (Notre traduction)

⁸⁹⁶ "Is the first residential group home in New England designed specifically for LGBTQ+ youth, and was among the first of its kind in the nation when it opened in 2002", *Residential Care Program*, Waltham, The Home for Little Wanderers, <https://thehome.org/waltham-house>
Accessed on June 29, 2023.

des grands groupes du secteur bancaire, des assurances et de l'immobilier, et organise des levées de fonds régulières. Les structures d'hébergement sont toutefois réduites, géographiquement dispersées et aucune d'entre elles n'est en mesure de loger de jeunes adultes isolés⁸⁹⁷. L'ensemble dessine une insuffisance globale d'accueil de nuit pour ces jeunes, dans un État qui se préoccupe pour le moment d'assurer un cadre législatif et politique à l'action sociale envers ces populations. C'est ce qu'indique notamment le site officiel *Mass.gov*, qui invite les jeunes concernés à faire partie de la Commission LGBTQ+⁸⁹⁸ à l'échelle étatique, ou *Massachusetts Transgender Political Coalition*, qui cherche à fédérer les personnes transgenres en vue d'une coalition politique capable de peser sur les décisions de la législature⁸⁹⁹. Pour trouver un hébergement d'urgence à destination des LGBTQ+, les relais caritatifs supplantent l'État et fournissent une aide souvent très balisée : c'est le cas avec le Manuel pour les jeunes sans-abris, *Homeless Youth Handbook*⁹⁰⁰, qui répertorie tous les services disponibles dans l'État et réserve une section bien documentée aux jeunes LGBTQ+. Si les ressources sont principalement orientées vers le soin, les lieux d'accueil de nuit sont très rares, à l'exception de *Bridge*. Ce sont des partenaires privés, listés sur la page d'accueil du site, qui financent ce manuel virtuel, outil précieux de centralisation des informations, une tâche *a priori* dévolue aux autorités étatiques.

Dans ce cadre, une étude quantitative menée en 2018 renseigne sur l'exposition accrue des jeunes LGBTQ+ au sans-abrisme et sur les traumatismes connexes : selon des chercheurs de *Chapin Hall*, un centre de recherche indépendant rattaché à l'Université de Chicago, l'appartenance à la communauté LGBTQ+ expose les jeunes sans-abris à des abus physiques et psychologiques dans des proportions alarmantes⁹⁰¹ :

⁸⁹⁷ On dénombre six structures, dont une à deux heures de route de Boston, dans le New Hampshire. Les capacités d'accueil sont très réduites et l'âge limite est de 18 ans, <https://thehome.org/residential-care>

Accessed on June 30, 2023.

⁸⁹⁸ MASS.GOV. "Become a Member of the Massachusetts Commission on LGBTQ Youth", <https://www.mass.gov/info-details/become-a-member-of-the-massachusetts-commission-on-lgbtq-youth>

Accessed on June 30, 2023.

⁸⁹⁹ *Massachusetts Transgender Political Coalition*,

<https://www.masstpc.org/>

Accessed on June 30, 2023.

⁹⁰⁰ HYH, *Homeless Youth Handbook*, <https://www.homelessyouth.org/en/us/massachusetts/lgbtq/?topic=349f67bf7f7542818127611f0504922b&scroll=1568>

Accessed on June 30, 2023.

⁹⁰¹ MORTON, M. H., et al. (2018). *Missed opportunities: LGBTQ youth homelessness in America*. Chicago, IL: Chapin Hall at the University of Chicago.

<https://www.chapinhall.org/wp-content/uploads/VoYC-LGBTQ-Brief-FINAL.pdf>

Accessed on June 30, 2023.

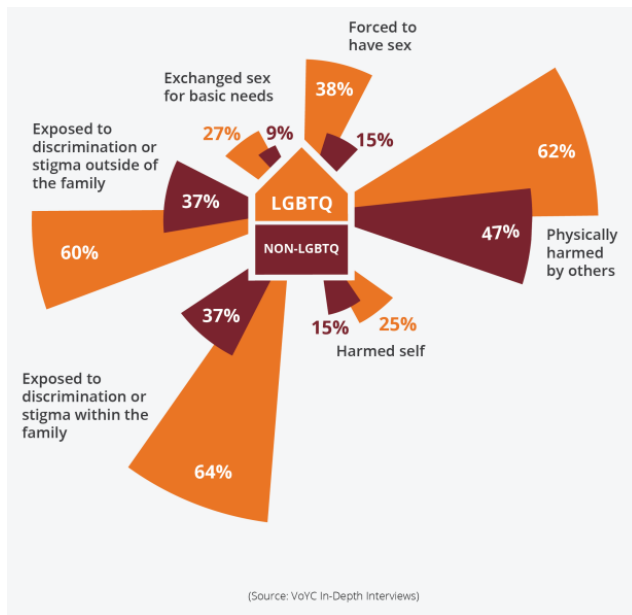


Fig. 43 - Les jeunes LGBTQ+ face à l'adversité.

<https://www.chapinhall.org/wp-content/uploads/VoYC-LGBTQ-Brief-FINAL.pdf>

L'orientation sexuelle et les préférences de genre constituent, au risque d'énoncer un tropisme, un facteur aggravant dans la situation de ces jeunes au regard du logement. Stigmatisés, ils sont également plus susceptibles de se faire physiquement du mal à eux-mêmes face à un empilement de discriminations sociales, sexuelles et raciales préoccupant. Le graphique omet de préciser, dans une représentation potentiellement trompeuse, que sur l'échelle des conditions de vie des sans-abris, les obstacles rencontrés par la population non-LGBTQ+ doivent en réalité être ajoutés et non superposés à ceux que subissent les autres jeunes, dans un arrière-plan socio-économique et personnel différent. Cette étude, la deuxième du centre de recherche, rappelle que si 4,2 millions de jeunes étaient comptabilisés comme sans-abris au cours des 12 mois précédents à travers le pays, la proportion de jeunes LGBTQ+ n'est pas disponible, pour des raisons de confidentialité et de refus de certains jeunes d'être identifiés comme tels.

Cette opacité participe du retard institutionnel, législatif et logistique dans la prise en charge de ces jeunes, qui préfèrent dormir dehors plutôt que d'être stigmatisés de surcroît pour leur orientation sexuelle. S'il s'agit bien de femmes et d'hommes « sans » pour reprendre la formule de C. Girola, c'est avant tout parce que la voie vers toute forme d'allégeance leur est parfois interdite, face à une conception moralisante de la distinction entre les « bons sans-abris » et les bénéficiaires LGBTQ+ « illégitimes » de l'assistance, aux mœurs jugées défailtantes.

Bien que les minorités évoquées ici se fédèrent encore rarement dans le champ politique et médiatique bostonien, la pandémie les a fortuitement réunies dans une situation sanitaire inédite d'urgence accrue à trouver un logement ou pouvoir y rester. Le recul historique fait défaut pour analyser avec la distance temporelle nécessaire les conséquences profondes et encore insoupçonnables du COVID-19 sur la situation du sans-abrisme dans le Grand Boston. Toutefois, la crise du logement déjà existante constitue un outil heuristique précieux pour comprendre les effets de la pandémie sur les sans-abris ou les personnes précaires sur le plan du logement. Distanciation sociale et foyers d'hébergement sont ainsi les deux volets irréconciliables de la gestion de l'urgence.

3. Sans-abrisme à Boston et pandémie

a. Double peine

La promiscuité traditionnelle observée dans les foyers d'accueil a d'emblée engendré des mesures drastiques de mise à distance pour raisons sanitaires. Le mot d'ordre a ainsi été donné dans ces structures par les services du gouverneur Charlie Baker de réduire de 50%, dès le début de l'année 2020, les capacités d'accueil⁹⁰². Dans un État qui s'efforce d'héberger tous ceux qui en font la demande, cette gageure a accaparé l'attention et les journées des directeurs de foyers, des travailleurs sociaux dans leur ensemble et des autorités locales et étatiques.

La prolifération de la maladie dans les milieux fermés des foyers du Grand Boston a conduit leurs responsables à une surenchère sécuritaire et sanitaire compréhensible : les personnes infectées ont été ainsi placées dans une forme d'isolement supplémentaire, et prises en charge notamment par BHCHP. Lors de la maraude de jour, notre accompagnatrice a insisté sur le soutien que les médecins de la structure ont également apporté à PSI pour pallier la fermeture de plusieurs services administratifs permettant la délivrance de pièces d'identité : BHCHP a fourni des justificatifs de passage à l'hôpital pour certains sans-abris, précieux sésame pour obtenir une attestation d'identité ensuite⁹⁰³. Les sans-abris âgés vivant à Boston bénéficiaient, jusqu'à l'apparition de la pandémie, d'un ensemble de services, *Kit Clark Senior House*⁹⁰⁴, offrant des lieux de restauration, des agences de santé et des services de transports réservés à

⁹⁰² Entretien avec Rachel H., *Op. Cit.*

⁹⁰³ Entretien avec Joyce B., maraude dans Boston le 3 mai 2022.

⁹⁰⁴ Coates, *Op. Cit.*, p. 76.

cette tranche d'âge. Le dispositif a été contraint de fermer en raison du Covid, privant ces personnes de soins journaliers irremplaçables.

Pour l'ensemble des sans-abris, les ravages du Covid ont rapidement pris des proportions alarmantes⁹⁰⁵, en raison de pathologies préexistantes⁹⁰⁶. Des tentes prévues pour les soins des sans-abris ont été érigées dès le début de la pandémie près du foyer de Southampton Street, permettant d'héberger les personnes mises en quarantaine pour limiter la prolifération du virus. Malgré une apparente réactivité des autorités locales, Jim O'Connell, le fondateur de BHCHP, déplorait à la même époque un retard de mise en place d'un protocole de prise en charge des sans-abris, condamnant une fois de plus les travailleurs sociaux et les personnels médicaux à opérer dans l'urgence⁹⁰⁷.

Le découpage sécurisé de l'espace dans les foyers d'accueil a constitué ainsi un nœud gordien que les autorités locales peinaient à trancher. « La réponse au sans-abrisme a majoritairement consisté à placer des familles dans des espaces partagés⁹⁰⁸ ». Dans cette incapacité à décongestionner tous les foyers, des solutions de fortune ont été choisies : le foyer de

⁹⁰⁵ Entretien avec Helen W. par Zoom le 29 mars 2022.

⁹⁰⁶ “Up to 1,800 adults spend their nights in city emergency shelters, city officials said. Many of them, advocates say, are over 50 years old and suffer serious medical conditions that can worsen the infection. COVID-19 has proven far more dangerous to the elderly and those with weak immune systems”, Vernal Coleman, *City plans pop-up clinics for treatment of homeless amid coronavirus outbreak*, *The Boston Globe*, 17 March 2020,

<https://www.bostonglobe.com/2020/03/17/nation/city-plans-pop-up-clinics-treatment-homeless-amid-coronavirus-outbreak/>

Accessed on July 3, 2023.

⁹⁰⁷ “Dr. James O'Connell, head of the Boston Health Care for the Homeless Program, said he wishes authorities reacted more quickly. “I do wish they'd been alarmed earlier,” he said. O'Connell added that authorities said the window for preventing the spread of coronavirus has likely closed. The urgency now lies, he said, in determining who has it and how to treat them. O'Connell's group, which operates medical clinics at several public homeless shelters, plans to help conduct the screening of shelter guests”. COLEMAN, Vernal. “City officials scramble to stop potential spread of coronavirus among the homeless”, *The Boston Globe*, 13 March 2020,

<https://www.bostonglobe.com/2020/03/13/nation/city-officials-scramble-stop-potential-spread-coronavirus-among-homeless/>

Accessed on July 3, 2023.

⁹⁰⁸ “The vast majority of our response to homelessness has been putting families into shared spaces,” said Kelly Turley, associate director of the Massachusetts Coalition for the Homeless. GAY, Malcolm, GREENBERG Zoe. “Homeless facing ‘a disaster for families’”, *The Boston Globe*, 3 April 2020,

<https://www.bostonglobe.com/2020/04/03/nation/coronavirus-could-be-disaster-families-living-shelters/>

Accessed on July 3, 2023. (Notre traduction)

femmes de PSI⁹⁰⁹ a installé des « cloisons » en plexiglass et supprimé les lits superposés⁹¹⁰. Les recours aux hôtels, gymnases et bâtiments de campus se sont multipliés pour accueillir les sans-abris contraints de quitter des foyers saturés⁹¹¹. Si la réduction du nombre de *clients* est mise en place dans un contexte tendu de manque de personnel⁹¹², la pandémie a ouvert la possibilité d'une *tabula rasa* des politiques sociales d'assistance au logement, en privant les foyers de la symbolique sécurisante qu'ils incarnaient jusqu'alors face à un extérieur menaçant. La réalité s'inverse dans un troublant jeu de miroirs, lorsque l'espace public du dehors devient plus rassurant que le dedans. Les sans-abris vivant dans la rue ont toutefois constaté les ravages de la pandémie et cherché, pour certains, à obtenir des masques de protection par le biais de leur médecin quand ils en avaient un⁹¹³.

Ainsi, la pandémie a engendré un changement paradigmatique dans la conception de la (sur)vie en ville, en imposant des répercussions locales fortes d'un phénomène mondial. L'urgence à reloger les familles dans des appartements réservés à elles seules a conduit à un déplacement forcé et immédiat, dans une nouvelle dépossession de leur libre-arbitre. Le Covid est en outre venu interrompre des trajectoires prometteuses de retour au logement⁹¹⁴, dans une malencontreuse interruption des services d'assistance :

⁹⁰⁹ Visite du foyer de femmes de PSI après la pandémie, le 13 juillet 2022; "Downie (PSI Executive Director, NDLR) told me the inn has instituted a number of changes to try to reduce the risk, including having people shower and eat in smaller groups than normal and encouraging guests to spread out across the building instead of congregating, by habit, in a couple of social spaces", WALKER, Adrian. "What happens to the homeless in the age of coronavirus?", *The Boston Globe*, 17 March 2020, <https://www.bostonglobe.com/2020/03/17/metro/what-happens-homeless-age-coronavirus/> Accessed on July 3, 2023.

⁹¹⁰ COLEMAN, Vernal. "Homeless shelters work to stay afloat as coronavirus worries increase", *The Boston Globe*, 24 March 2020, <https://www.bostonglobe.com/2020/03/24/nation/homeless-shelters-work-stay-afloat-coronavirus-worries-increase/> Accessed on July 3, 2023.

⁹¹¹ LUCAS, Philippe. "Pine Street Inn preparing to move homeless from Suffolk dorm", *The Boston Globe*, 12 July 2020, <https://www0.bostonglobe.com/metro/2020/07/12/homeless-will-move-from-suffolk-dorm-hotel/5O0KpWTysr7tHmbEZMXr5L/story.html> Accessed on July 5, 2023.

⁹¹² Le personnel des foyers a été durement touché par la pandémie, contraignant certaines structures à fermer leurs portes.

⁹¹³ "Brenda King panhandles for change on Tremont Street near the Park Street Church in Boston on Friday. "I'm going to ask my doctor for some masks," she said", *The Boston Globe*, 13 March 2020, *Op. Cit.*

⁹¹⁴ "The pandemic could set back gains for women with children who have become financially stable and have helped contribute to a slowly shrinking gendered wage gap and high maternal workforce participation" Parker, Brenda and Smith, Janet Lynn, *Policy Spotlight: Women's Housing Precarity During and Beyond Covid-19* (July 29, 2021), p. 13 <https://ssrn.com/abstract=3896504> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3896504> Accessed on August 14, 2023.

Hamilton, 60 ans, vit dans la rue depuis des décennies. Un autre jour que celui-ci, il serait allé voir son travailleur social pour évoquer les options de logement possibles. Ils essaient d'obtenir le certificat de naissance de Hamilton et d'autres documents nécessaires. Mais les agences gouvernementales ont presque toutes fermé leurs portes, et la transition vers un logement pérenne ne se fera pas tout de suite pour Hamilton⁹¹⁵.

Ce gel des démarches administratives évoque la définition du temps qui s'écoule proposée par Jankélévitch : la philosophe Cynthia Fleury se fait le porte-voix du maître pour rappeler que « le temps est toujours à l'endroit. Il est tout sauf une horloge. Ce n'est pas quelque chose que l'on remonte ou que l'on démonte⁹¹⁶ ». La remarque résonne dans cet arrière-plan pandémique, où la notion de temps figé a pris un nouveau sens, emprisonnant les plus fragiles dans un espace-temps caractérisé avant tout par le vide. L'impossibilité matérielle et physique d'effectuer des démarches pour trouver un logement a interrompu des trajectoires linéaires et ascendantes. En outre, le passage du temps devient à la fois une menace d'amplification de la crise et une promesse lointaine d'un avenir sans Covid.

Un retour en arrière sur la période signale avant tout un foisonnement d'articles sur le sujet, tous les jours et sur tous les aspects de la pandémie sur l'espace public, dans une frénésie qui semble appeler de ses vœux une action unilatérale plus forte des autorités locales et étatiques, notamment dans le champ du sans-abrisme. La pression médiatique est palpable dans les titres mêmes des articles de presse⁹¹⁷. Dans leurs colonnes, le décompte mécanique des cas de

⁹¹⁵ "Hamilton, 60, has spent decades on the streets. On another day, he likely would have huddled with his case manager to discuss housing options. The two have been working to obtain a copy of Hamilton's birth certificate and other necessary documents. But government offices are largely shut down, so Hamilton's transition to permanent housing won't happen soon", Coleman, *Homeless shelters...*, *Op. Cit.* (Notre traduction)

⁹¹⁶ FLEURY, Cynthia. *Les Chemins de la Philosophie*, Podcast, Épisode 1/4, « Le temps, ce je-ne-sais-quoi et ce presque-rien », France Culture, 21 avril 2014, <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/les-chemins-de-la-philosophie/le-temps-ce-je-ne-sais-quoi-et-ce-presque-rien-7843666>

Accessed on July 4, 2023.

⁹¹⁷ HILLIARD, John. "Baker closes schools, restricts restaurants, bans gatherings over 25 as community spread of coronavirus seen in 7 Mass. Counties", *The Boston Globe*, 15 March 2020,

<https://www.bostonglobe.com/2020/03/15/nation/baker-closes-all-mass-schools-announces-restaurant-restrictions-bans-gatherings-over-25-people/>

ROSEN, Andy. "Mass. coronavirus cases up nearly 700, with four new fatalities", *The Boston Globe*, 29 March 2020,

<https://www.bostonglobe.com/2020/03/29/metro/suffolk-university-others-provide-new-beds-city-homeless-amid-coronavirus/>

COLEMAN, Vernal, McDONALD, Danny. "Number of homeless people in Boston who have tested positive for coronavirus skyrockets", *The Boston Globe*, 7 April 2020,

<https://www.bostonglobe.com/2020/04/07/metro/number-homeless-people-boston-who-have-tested-positive-coronavirus-skyrockets/>

McDONALD, Danny. "In Boston, nearly 600 confirmed coronavirus cases among homeless, two deaths", *The Boston Globe*, 4 May 2020,

<https://www.bostonglobe.com/2020/05/04/nation/boston-nearly-600-confirmed-coronavirus-cases-among-homeless-two-deaths/>

Accessed on July 4, 2023.

contamination peut surprendre *a posteriori* et évoquer une litanie entêtante ; elle martèle qu'en touchant plus massivement les minorités ethnoraciales, le Covid a affecté des corps déjà affaiblis et dépourvus d'espace, dans des foyers ou des logements surpeuplés. Une statistique fournie par les autorités du Michigan et transmise au *Globe* indique que 40% des personnes contaminées dans cet État sont Africaines-Américaines alors qu'elles ne représentent que 14% de la population totale⁹¹⁸. Si les chiffres parlent d'eux-mêmes, la prise en compte de cette disparité s'est produite très rapidement, dès le début de la pandémie, et dessine une prise de conscience dans le monde médiatique et médical inédites⁹¹⁹. Ces alertes ont visiblement constitué le fer de lance de l'action politique locale, comme en atteste par exemple la décision du gouverneur de limiter les regroupements de plus de 25 personnes dans des espaces clos dès le 15 mars 2020⁹²⁰, puis d'encourager, huit jours plus tard seulement, la population de l'État à se confiner⁹²¹. Si les mesures ne protègent pas directement les minorités, plus fortement touchées par le Covid, et paraissent incongrues pour ceux qui vivent dehors depuis longtemps, elles marquent à l'échelle étatique une volonté de protéger ceux qui peuvent l'être, en faisant de cette distanciation et de cet isolement une urgence officielle forte.

Le graphique ci-dessous frappe par le lien qu'il établit entre les quartiers les plus défavorisés de la ville et l'exposition accrue à la pandémie. Bien qu'il ne prenne pas en compte l'âge des personnes infectées, il se distingue par l'absence de zones socio-économiquement favorisées et esquisse une géographie ségréguée de la crise sanitaire.

⁹¹⁸ JUNAID, Nabi, QUOC-DIEN, Trinh. "How COVID-19 can exacerbate racial disparities", *The Boston Globe*, 7 April 2020,

<https://www.bostonglobe.com/2020/04/07/opinion/how-covid-19-can-exacerbate-racial-disparities/>
Accessed on July 5, 2023.

⁹¹⁹ "COVID-19 mortality rates for Black and Hispanic residents of all ages are higher than mortality rates for White residents, with rates up to 3 times higher for working-aged adults, according to a new School of Public Health analysis for *The Boston Globe*". LEVY, Jonathan. "Racial Disparities in Mass. COVID Deaths Are Widest among Younger Adults", *Boston University School of Public Health*, 19 March 2022, <https://www.bu.edu/sph/news/articles/2022/racial-disparities-in-mass-covid-deaths-are-widest-among-younger-adults/>
Accessed on July 4, 2023.

⁹²⁰ Hilliard, *The Boston Globe*, 15 March 2020, *Op. Cit.*

⁹²¹ STOUT, Matt. "Mass. issues stay-at-home advisory, closes nonessential businesses, as coronavirus death toll rises to nine", *The Boston Globe*, 23 March 2020, <https://www.bostonglobe.com/2020/03/23/metro/coronavirus-latest-updates/>
Accessed on July 5, 2023.

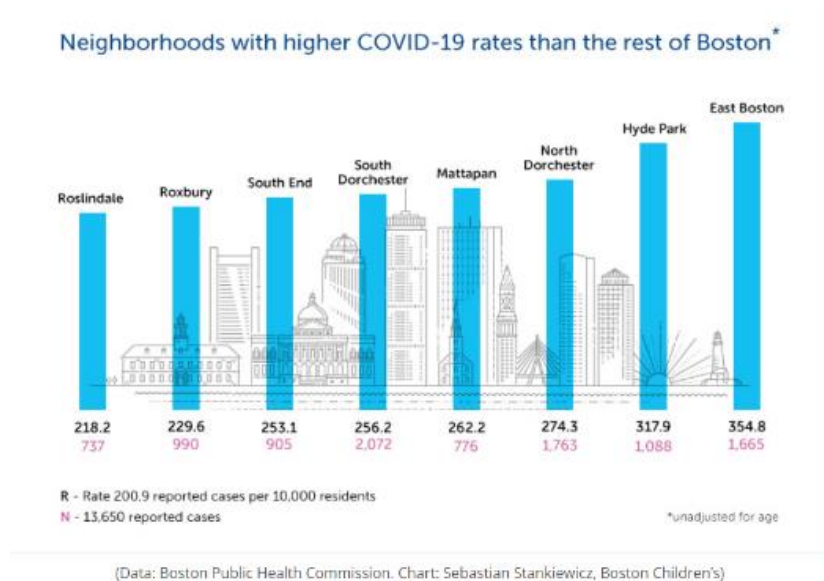


Fig. 44 – Le Covid selon les quartiers, Boston.

Quartiers présentant un nombre supérieur de cas de Covid par rapport au reste de Boston.

<https://answers.childrenshospital.org/covid-19-communities-of-color/>

La crise sanitaire sert ainsi de révélateur, au sens photographique, d'une situation endémique de pauvreté et de mal-logement que le Covid vient exacerber, contraignant les autorités locales et étatiques à un positionnement longtemps attendu et dont l'urgence est décuplée, notamment pour les femmes seules et les mères de famille⁹²².

Dans ce contexte, la signification que revêt la « mise à l'abri » s'éloigne donc de la doxa sociale traditionnelle, et rebat les cartes de la protection aux plus faibles : mettre à l'abri ne renvoie plus alors au regroupement et à l'enfermement dans le *locus terribilis* que sont devenus certains foyers et habitations suroccupées⁹²³. La recherche de logements permettant une séparation physique entre les sans-abris devient plus pressante encore, dans un contexte de logement local défini par les travailleurs sociaux et les avocats des sans-abris comme une bombe à retardement qui accompagne la décrue progressive de la pandémie.

⁹²² “Notably, the precarity and exhaustion that many women are experiencing during the pandemic are not new. Rather, they build upon everyday disparities that are entrenched in the social, economic, and policy structure of the United States”, PARKER, Brenda and SMITH, Janet L. *Policy Spotlight: Women's Housing Precarity During and Beyond Covid-19* (July 29, 2021), <https://ssrn.com/abstract=3896504> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3896504> Accessed on August 14, 2023.

⁹²³ La suroccupation des logements liée à la pandémie a été documentée dans l'Illinois avec précision: “Annual data from school districts, which report how many enrolled students are homeless, suggest thousands of families are doubling up with friends or family members. In 2019, among the 52,000 homeless students in Illinois schools, nearly 45,000 were doubled up and another 2,000 were in a hotel or motel”, Parker, *Ibid.*, p. 7.

b. Bombe à retardement : moratoires et expulsions

Si le Massachusetts se distingue par une politique réactive de mise en place de moratoires sur les expulsions de logements dès le début de la pandémie, la fin de la crise sanitaire place la question des expulsions retardées au premier plan des préoccupations dans le champ social.

Dans une anticipation troublante de la crise sanitaire, la ville de Boston a toutefois pris les devants dès 2019 pour réduire les expulsions de logement à l'échelle municipale. Annoncé officiellement le 21 décembre 2019, le Plan d'action pour réduire les expulsions à Boston s'inscrit dans le cadre d'une politique de la ville plus large, déjà mise en place auparavant par l'équipe de M. Walsh et représentative de la progressive prise de conscience de la situation critique du logement à Boston. L'originalité et les clés de la réussite potentielle de ce plan d'action résident dans l'agrégation de la majorité des acteurs du logement dans la sphère publique et privée : organisations de défense des droits des locataires, travailleurs sociaux en charge du logement aidé, spécialistes de l'aide juridique aux personnes risquant l'expulsion, communauté des agents immobiliers, services municipaux de la ville relevant de l'Autorité du logement et du Département du développement des quartiers⁹²⁴. Les propriétaires de biens ne figurent toutefois pas dans cette liste qui vise pourtant à être exhaustive. Le plan s'appuie notamment sur les succès obtenus en justice par des locataires expulsés à tort, et qui ont pu conserver leur logement grâce à l'action des avocats sollicités. Parmi les mesures saillantes proposées, on relève l'accès facilité à une aide juridictionnelle pour les locataires les plus nécessiteux⁹²⁵, la mise en place d'un protocole de prévention pour alerter en amont des risques d'une expulsion à venir, et la diffusion d'une information plus claire des droits et des devoirs des bailleurs et des locataires. L'ensemble représente en réalité le couronnement d'une démarche municipale d'envergure initiée par le maire et ses équipes plusieurs mois avant,

⁹²⁴ “This Action Plan presents the recommendations of the Eviction Prevention Task Force, a coalition of non-profit tenant advocacy organizations, housing service providers, legal aid organizations, the real estate community, and key City of Boston staff from both the Boston Housing Authority (BHA) and the Department of Neighborhood Development (DND)”, CITY OF BOSTON. *Mayor Walsh Announces New Action Plan on Evictions in Boston*, 21 December 2019, <https://www.boston.gov/news/mayor-walsh-announces-new-action-plan-evictions-boston> Accessed on July 5, 2023.

⁹²⁵ À ce sujet, l'Illinois a mené une politique d'aide juridique innovante, hors des salles d'audience, pendant la pandémie: “Recent examples of this include kiosks in courthouses to provide information on housing-related and social services and courts providing links on their websites to upstream programs that can help mediate eviction before a landlord files”, Parker, *Op. Cit.*, p. 11.

devant la législature⁹²⁶. Divers projets de loi sont alors rédigés, dont celui qui permettrait de ne pas diffuser publiquement les démarches d’expulsion subies par des locataires afin qu’ils puissent se présenter ensuite à un autre bailleur sans discrimination outrancière. Le projet reçoit à l’époque l’appui d’une conseillère municipale de Boston, également propriétaire de logements loués, selon laquelle la mise en place d’une procédure d’expulsion marque le locataire « d’un E écarlate rédhibitoire⁹²⁷ ». Cette stigmatisation d’un autre temps ranime en effet le stéréotype toujours vivace du locataire dans le besoin et donc mauvais payeur.

La pandémie est venue mettre un coup d’arrêt à cet éventail de mesures et a contraint la municipalité à activer des leviers d’urgence inédits, avec le risque, une fois la crise sanitaire surmontée, de faire fi de cette ambitieuse feuille de route. Néanmoins, l’ampleur de la crise permet également un dialogue renouvelé entre les autorités municipales — dont les pouvoirs limités en matière sociale nécessitent un soutien étatique majeur — et les services du gouverneur. L’édile de Boston s’aligne donc sur la ligne de conduite de moratoires établis dans le Massachusetts dès le mois d’avril 2020, dans une réactivité avérée à laquelle s’ajoute une longévité record de ces moratoires⁹²⁸ au regard des mesures prises dans les autres États.

Les expulsions dans les 27 États qui ont levé les moratoires entre mars et septembre 2020 ont contribué à une augmentation de 433 000 cas de COVID-19 et à plus de 10 000 décès sur le plan national⁹²⁹.

Nous avons évoqué dans notre première partie la gestion de la pandémie dans ses différents aspects par le gouverneur du Massachusetts et nous choisissons ici de nous concentrer plus précisément sur l’harmonisation des pratiques entre l’État et la ville au cours de cette période si particulière. Dès le mois de mars 2020, les prémices de non-paiement de loyers se font sentir : au vu de l’augmentation du chômage pour nombre de locataires en tension⁹³⁰, notamment dans

⁹²⁶ SCHOENBERG, Shira. “Tenants in eviction cases get powerful Beacon Hill ally in Boston Mayor Marty Walsh”, *MassLive*, 17 July 2019, <https://www.masslive.com/news/2019/07/tenants-in-eviction-cases-get-powerful-beacon-hill-ally-in-boston-mayor-marty-walsh.html> Accessed on July 5, 2023.

⁹²⁷ “An inescapable scarlet E”, *Ibid.* (Notre traduction)

⁹²⁸ Brenda Parker les surnomme toutefois des « solutions à court terme », *short-term fix*, *Op. Cit.*, p. 9. (Notre traduction)

⁹²⁹ “Evictions in the 27 states that lifted eviction moratoriums between March and September 2020 have contributed to 433,000 additional COVID-19 cases and more than 10,000 deaths nationally”, Parker, *Ibid.*, p. 7. (Notre traduction)

⁹³⁰ Une étude menée sur les femmes précaires renseigne sur le chômage qui les frappe pendant la pandémie: “At least 2.5 million women have already dropped out of the labor force during the pandemic. In the fall of 2020, they lost or left jobs at four times the rate of men because of their concentration in education, retail, and hospitality industries and because working without childcare was untenable”. Parker, *Op. Cit.*, p. 3.

les activités de service, qui privent les employés de la possibilité d'un travail à distance, les bailleurs craignent les retards de paiement et font valoir leurs propres charges de remboursement de crédit ou d'entretien⁹³¹. Dans ce contexte économique et sanitaire pour le moins houleux, les élus à la Chambre des Représentants du Massachusetts font avancer la cause du logement et de la protection des locataires avec de nouveaux arguments. Sous l'impulsion de Mike Connolly, élu de la circonscription qui regroupe Cambridge et Somerville, avocat de profession et qui milite pour un accès au logement pour tous, la loi pour garantir la stabilité du logement en vertu de l'urgence liée au Covid et à la période de convalescence⁹³², présentée dans sa version finale le 30 juin 2020, doit permettre d' « annuler les expulsions, de geler les loyers et de prêter assistance à chacun⁹³³ ».

Ce texte de loi a été rédigé en partenariat avec les organisations qui militent pour la justice dans le logement, les défenseurs de l'action légale et les membres de la coalition 'Des maisons pour tous dans le Massachusetts'. Il garantira la stabilité du logement pour les locataires et les propriétaires pendant toute la durée de l'état d'urgence lié au Covid-19 (et pour un an après son terme) et établira un fonds qui viendra en aide aux petits propriétaires et aux bailleurs aux revenus modestes⁹³⁴.

L'intitulé du texte soumis au vote allie habilement l'état d'urgence lié au Covid et la nécessité de prolonger le dispositif une fois l'urgence estompée, caressant l'espoir, sans doute, d'une pérennisation des mesures et d'un ancrage législatif fort dans le sillage d'une crise inédite, qui rend toute action en faveur des locataires précaires pleinement légitime aux yeux de l'opinion publique dans son ensemble. À défaut d'ancrage, la pandémie replace au premier plan la situation critique du logement et jette les bases futures d'un appareil législatif plus robuste en la matière.

⁹³¹ LOGAN, Tim. "For renters who are out of work due to coronavirus, fear of evictions is rising", *The Boston Globe*, 20 March 2020, <https://www.bostonglobe.com/2020/03/20/nation/renters-out-work-due-coronavirus-fear-evictions-rising/> Accessed on July 5, 2023.

⁹³² "An Act to guarantee housing stability during the COVID-19 emergency and recovery". (Notre traduction)

⁹³³ "Cancel evictions, freeze rent and provide relief for all". (Notre traduction)

⁹³⁴ "This legislation was drafted in partnership with housing justice organizations, legal services advocates, and members of the Massachusetts Homes for All coalition. It will guarantee housing stability for renters and homeowners for the duration of the COVID-19 State of Emergency (and for a full year afterward) while establishing a fund to help smaller landlords and working-class homeowners", State Rep. Mike Connolly, *Introducing COVID-19 Housing Stability Act to cancel evictions, freeze rents, and provide relief for all*, 30 June 2020,

https://www.repmikeconnolly.org/introducing_covid_19_housing_stability_act_to_cancel_evictions_freeze_rents_and_provide_relief_for_all Accessed on July 5, 2023. (Notre traduction)

Aux premières heures de la pandémie, le gouverneur, la législature et la municipalité s'engagent donc à l'unisson sur le terrain de la lutte contre les expulsions. La tâche est rendue plus complexe dans un État où règne le principe de *No-Fault Eviction*, expulsion sans motif⁹³⁵: un propriétaire est ainsi en mesure de se débarrasser d'un locataire pour des raisons aussi déroutantes que le fait de posséder un chien, mettre la musique trop fort ou recevoir la visite prolongée de membres de sa famille⁹³⁶. Les poursuites pour expulsion abusive dans ce cas sont quasi inexistantes, en raison des difficultés financières des locataires qui ne peuvent s'offrir rapidement les services d'un avocat. Les tensions entre les strates du pouvoir émergent autour du mois d'octobre 2020, lorsque le premier moratoire à l'échelle de l'État prend fin et que le maire de Boston se retrouve au premier plan des récriminations. M. Walsh annonce alors que les bailleurs « se sont engagés » à ne pas expulser les locataires incapables de payer leur loyer⁹³⁷. La mesure en demi-teinte divise au sein même du conseil municipal, qui pousse le maire à endosser la responsabilité d'un moratoire prolongé, finalement repoussé au 1^{er} mars 2021 à Boston⁹³⁸. Une fois de plus, la loi de sécurité sociale de 1935 vient priver la municipalité de compétences sociales plus larges au profit de l'État et du gouvernement fédéral, et contraint par ricochet certaines personnes en détresse à entamer une existence « dans les escaliers » des halls d'immeubles de Chelsea, le quartier proche de l'aéroport de Boston⁹³⁹, l'un des plus pauvres et qui accueille de nombreux immigrés sans ressources⁹⁴⁰. Cette géographie locale des abris de fortune pour les personnes expulsées ou fraîchement arrivées sur le sol américain⁹⁴¹

⁹³⁵ VETSTEIN, Rich. “The Notice to Quit: Terminating Massachusetts Residential Tenancies, Traps for The Unwary”, *The Massachusetts Real Estate Blog*, 23 June 2014,

<http://massrealestatelawblog.com/tag/massachusetts-no-fault-eviction/>

Accessed on July 5, 2023

NEISLOSS, Liz. “A no-fault eviction sends a Weymouth teacher to the brink of homelessness”, *GBH Morning Edition*, 21 July 2022,

<https://www.wgbh.org/news/local-news/2022/07/21/a-no-fault-eviction-sends-a-weymouth-teacher-to-the-brink-of-homelessness>

Accessed on July 5, 2023.

⁹³⁶ Entretien avec Jane F., *Op. Cit.*

⁹³⁷ LOGAN, Tim, McDONALD, Danny. “Walsh says major landlords promise not to evict tenants when moratorium ends”, *The Boston Globe*, 7 October 2020,

<https://www.bostonglobe.com/2020/10/07/business/walsh-says-major-landlords-promise-not-evict-tenants-when-moratorium-ends/>

Accessed on July 5, 2023.

⁹³⁸ Il sera finalement maintenu jusqu'en mars 2022.

⁹³⁹ Entretien avec Jane F., *GBLS, Op. Cit.*

⁹⁴⁰ LOGAN, Tim. “Infections and evictions are intertwined in Chelsea”, *The Boston Globe*, 18 November 2020, <https://www.bostonglobe.com/2020/11/18/business/infections-evictions-are-intertwined-chelsea/>

Accessed on July 6, 2023.

⁹⁴¹ Les récentes vagues d'immigration de pays pauvres voisins comme d'Amérique du Sud et Centrale, mais aussi Haïti, ajoutent une pression supplémentaire sur le logement social. Sarah Betancourt, “Boston escalates efforts to help migrants with housing, services following Biden announcement”, *WGBH*, 19 January 2023,

inclut parfois un sous-sol, un grenier ou un appentis de rangement abandonné, dans une ingéniosité troublante pour obtenir coûte que coûte un semblant de toit. Elle traduit également une existence dans les interstices de l'espace public, dans des refuges improvisés où l'on échappe aux regards mais aussi parfois, aux aides disponibles. Incidemment, l'État de l'Illinois a tenté de pallier cette inaccessibilité en faisant appel aux établissements scolaires, relais ultime de communication avec des familles évaporées⁹⁴².

Fait peu surprenant, les expulsions ont davantage touché les minorités ethnoraciales dans le Grand Boston, illustrées notamment par les pancartes en espagnol brandies dans l'espace public lors de manifestations exigeant la protection des locataires en situation précaire. Les chiffres avancés vont du simple au double selon la couleur de peau. Un rapport de mars 2022 rédigé par l'organisation *Des maisons pour tous dans le Massachusetts*, établit un bilan des expulsions selon les données des tribunaux en charge de ces litiges sur une année, à compter de la fin du premier moratoire dans l'État, en octobre 2020. Le constat est sans appel⁹⁴³ et convie à une action temporellement et géographiquement circonscrite. La carte ci-dessous renseigne sur la concentration des procédures d'expulsion dans des zones où vivent majoritairement les personnes de couleur.

<https://www.wgbh.org/news/local-news/2023/01/19/boston-escalates-efforts-to-help-migrants-with-housing-services-following-biden-announcement>

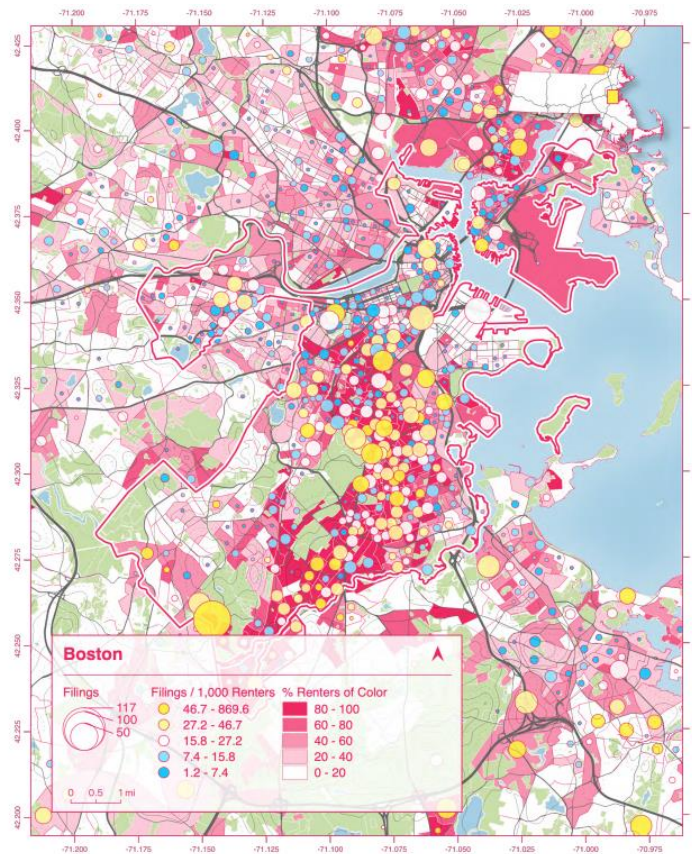
Accessed on July 5, 2023.

⁹⁴² "A key concern during COVID-19 is reaching those who have never sought help and may not know they are eligible, including those recently unemployed. Using multiple modalities and outlets to specifically connect women with children to resources will be helpful. This can include local schools and school districts, which communicate regularly with parents. Emails can be sent to parents and students, announcements can be sent home with students, and school and district social workers can reach out directly to parents", Parker, *Op. Cit.*, p. 11.

⁹⁴³ "Majority-nonwhite neighborhoods have experienced vastly higher eviction filing rates since the end of the state eviction moratorium. Out of all evictions filed, 43% occurred in neighborhoods where the majority of residents identify as Black, Latinx, Asian American/Pacific Islander, or Indigenous, despite the fact that only 32% of Massachusetts rental housing falls in these neighborhoods. In Massachusetts cities, landlords filed 55% of all evictions in majority-nonwhite neighborhoods, even though only 42% of renters live in majority-nonwhite neighborhoods", HOMES FOR ALL MASSACHUSETTS, *Housing Justice Beyond the Emergency, An Analysis of Racial Inequity in Eviction Filings across Massachusetts*, March 2022,

<https://www.homesforallmass.org/covid-evictions-report/hfamass-covid-evictions-report-short-03-22-screen-hr.pdf>

Accessed on July 5, 2023.



22 Map by Eric Robsky Huntley. Data from MassCourts, American Community Survey 2015-2019 estimates, and MassGIS.

Fig. 45 – Expulsions et couleur de peau.

<https://www.homesforallmass.org/covid-evictions-report/hfamass-covid-evictions-report-short-03-22-screen-hr.pdf>

Le rapport estime à 33 000 le nombre total d’expulsions dans l’État depuis la fin du moratoire, et ce en dépit des fonds fédéraux débloqués⁹⁴⁴. Il rappelle également que les quartiers dans lesquels les propriétaires vivent eux-mêmes et louent un autre bien ont connu un plus faible taux d’expulsions⁹⁴⁵ : la remarque dessine en creux l’importance d’un espace investi collectivement par ses habitants et constitue une invitation à reconsidérer les quartiers, pour qu’ils cessent d’être uniquement source de profit mais véritable lieu d’existence dans la ville,

⁹⁴⁴ “Starting in March 2020, the Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act) provided Economic Impact Payments of up to \$1,200 per adult for eligible individuals and \$500 per qualifying child under age 17. The payments were reduced for individuals with adjusted gross income (AGI) greater than \$75,000 (\$150,000 for married couples filing a joint return). For a family of four, these Economic Impact Payments provided up to \$3,400 of direct financial relief (...) The American Rescue Plan Act of 2021 (American Rescue Plan), enacted in early March 2021, provided Economic Impact Payments of up to \$1,400 for eligible individuals or \$2,800 for married couples filing jointly, plus \$1,400 for each qualifying dependent, including adult dependents”. US DEPARTMENT OF THE TREASURY. *Economic Impact Payments*, <https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assistance-for-american-families-and-workers/economic-impact-payments>

Accessed on September 4, 2023.

⁹⁴⁵ “Places with a greater percentage of units owned by live-in landlords saw lower filing rates. Property owners with a stake in their neighborhood were less likely to evict”. *Ibid.*, p. 14.

dans une aspiration vers un bien commun renouvelé. Elle permet également de ne pas faire de cette aspiration un vœu pieux en s'appuyant sur des observations étayées et illustrées par les comptes-rendus des audiences des tribunaux concernés.

La cohabitation entre propriétaires et locataires, dans un voisinage partagé dont les infrastructures et la qualité de vie se fondent en une ambition identique, constitue l'une des pistes envisageables pour améliorer la situation régionale du logement. Plus généralement, le renforcement des liens entre eux s'impose dans une approche holistique de la crise du logement aggravée par la pandémie récente :

Les moratoires pour expulsion ont également soulevé de sérieuses questions sur la façon dont il est possible de soutenir les propriétaires qui, sans le loyer de leurs locataires, ne seront sans doute pas en mesure de payer leur crédit, leurs charges, et leurs impôts pour permettre au bâtiment de fonctionner pour tous leurs locataires. La préoccupation est accrue pour les petits propriétaires et les associations de logement abordables à but non lucratif dont les marges de manœuvre sont réduites. Les propriétaires peuvent donc trouver de l'aide en (...) se renseignant sur les droits de tous les locataires à propos des dispositifs existants à leur disposition, et sur l'aide à laquelle les propriétaires ont directement droit pour couvrir les retards de loyer⁹⁴⁶.

Cette recherche de dialogue entre les deux parties évite l'engorgement des salles d'audience, et des tribunaux saturés par les dossiers de demandes d'expulsion, qui ont persisté malgré les moratoires pendant la pandémie⁹⁴⁷. Ainsi dans l'Illinois, le comté de Cook a déployé des stratégies innovantes alliant information aux propriétaires désemparés et aide financière ponctuelle⁹⁴⁸. La méthode vise à la fois à préserver une famille de l'expulsion, soutenir le propriétaire concerné et surtout empêcher l'écroulement du tissu de logements abordables dans son ensemble sur le plan local.

Ces observations jettent la lumière sur les incohérences structurelles dont souffre le Grand Boston : la pandémie ne fait que révéler une situation tendue du logement, et en multiplie les effets délétères, dans une course contre la montre effrénée des autorités et des services de santé.

⁹⁴⁶ "Eviction moratoriums have also raised serious questions about how to support property owners who, without rent from some tenants, may not be able to pay mortgages, utilities, and taxes to keep their buildings operating for all their tenants. Of particular concern are small landlords and non-profit, affordable housing operators who often operate at tight margins. Property owners can benefit from help with (...) knowing the rights of all tenants, what programs are available to them and what assistance landlords can directly apply for to cover rent arrears", Parker, *Op. Cit.*, p. 11. (Notre traduction)

⁹⁴⁷ "Despite federal and state moratoriums, landlords are filing actions in court. If tenants do not respond to those actions, they can lose by default". *Ibid.*, p. 9.

⁹⁴⁸ "Organizations like the Preservation Compact of Cook County, which aims to preserve affordable rental housing, have been providing information and training to help property owners during COVID-19. This includes working with lenders and connecting with local housing authorities, as well as making sure property owners know what resources are available to their tenants. The Chicago Department of Housing has created the Emergency Relief for Affordable Multifamily Properties (ERAMP) to provide short-term operating support, as either a no-interest loan or grant, for multi-family affordable housing operators", *Ibid.*

Si le recul historique est encore impossible, les règles inadéquates de gestion de l'espace urbain et de la constructibilité ou non de certaines parcelles entachent les efforts déployés pour augmenter le nombre d'habitations accessibles. À la situation exceptionnelle engendrée par la pandémie s'ajoute donc un éventail de freins locaux au logement pour tous : l'absence de « solidarité » urbaine entre villes riches et pauvres, la rigidité de certaines règles de construction au sujet notamment des places de stationnement nécessaires, et l'exclusion jugée arbitraire du logement social pour certaines catégories de sans-abris figurent en bonne place des obstacles à une politique victorieuse contre le sans-abrisme persistant.

B. Les incohérences structurelles

1. Des règles inadéquates

a. Construction et Zonage

Si la ville de Worcester, à 70 kilomètres à l'ouest de la capitale, ne fait pas officiellement partie du Grand Boston, son projet de construction de logements sociaux, *A Place to Live*⁹⁴⁹, s'inscrit toutefois dans une ambition régionale d'accélération du phénomène, émaillée d'obstacles divers. Initialement annoncé en 2020, cet ensemble de 24 studios meublés dans un bâtiment prévoit également un logement pour le responsable de la structure, ainsi qu'un espace partagé permettant un suivi médical et un soutien à la recherche d'emploi⁹⁵⁰. Le site Internet de l'autorité du logement de Worcester précise qu'une préférence locale sera observée dans le choix des locataires potentiels. La territorialisation est donc à nouveau de mise, dans un marché si tendu que les acteurs du projet s'efforcent de satisfaire en premier lieu, au moins en partie, les besoins des habitants de la ville, ce qui contribue du reste à embellir son image auprès de l'opinion publique, et sa gestion d'un sujet devenu brûlant sur la scène médiatique. Le projet est porté par l'Autorité du logement de Worcester, et financé par le DHCD⁹⁵¹, la municipalité et MHSA. *A place to live* a été conçu à l'origine pour accueillir des sans-abris

⁹⁴⁹ Annexe 3.9

⁹⁵⁰ TURKEN, Sam. "Worcester to begin construction on micro-units for chronically homeless", *WGBH News*, 29 August 2022,

<https://www.wgbh.org/news/local-news/2022/08/29/worcester-to-begin-construction-on-microunits-for-chronically-homeless>

Accessed on July 7, 2023.

⁹⁵¹ Depuis le début de l'année 2023, le DHCD a été rebaptisé *Executive Office of Housing and Livable Communities* (EOHLC)

chroniques, dans un contexte municipal marqué par une augmentation de 50% du sans-abrisme des adultes entre février 2021 et le printemps 2022⁹⁵². Afin de réduire les coûts, la construction devait se faire en modules sur un autre site, et l'ensemble serait ensuite acheminé jusqu'au terrain réservé à cet effet. L'explosion de la demande de logements préconstruits et assemblés dans une usine pour réduire la facture globale a toutefois contraint les équipes à installer le chantier sur place, pour un montant total bien supérieur. Si l'on ajoute le retard occasionné par la pandémie, le budget de 6 millions de dollars, prévu à l'origine, a finalement doublé.

L'obligation de prévoir des places de parking en nombre suffisant a également fait gonfler le prix de la construction. Cette exigence peut sembler incongrue quand on sait que la majorité des sans-abris utilisent les transports en commun. Elle fait toutefois partie du cahier des charges qui enserme des projets innovants comme *A Place to Live*, et retarde davantage l'accès au logement pour ces personnes sans toit. Consciente de la pression financière causée par l'intégration du stationnement dans l'édification de ces logements abordables, la ville de Boston a légiféré en octobre 2021, dans le sillage de deux actions en justice menées par les parties prenantes d'un projet de ce type à Jamaica Plain⁹⁵³. « Il est temps de nous assurer que notre priorité est de donner des maisons aux gens et de nous débarrasser d'un nombre minimum de places de stationnement, qui ne reflètent pas nos besoins actuels⁹⁵⁴ ». Le lien entre ces lieux d'habitation et le stationnement des véhicules afférents suggère la prégnance d'une politique de transport public en inadéquation avec les besoins des habitants. Du reste, la prise en compte des places de parking dans le budget de construction d'un ensemble de logements sociaux s'élève en moyenne à 50 000 dollars supplémentaires par stationnement⁹⁵⁵. Si Boston a légiféré en la matière et que Cambridge envisage même de supprimer toute obligation de création de stationnement lors de la construction de logements sociaux, la ville de Worcester occupe encore, à l'heure où nous écrivons, une position ancillaire face à cette exigence⁹⁵⁶. Outil précieux dans la compréhension des freins au développement des logements abordables, la

⁹⁵² Turken, *Op. Cit.*

⁹⁵³ “The Council voted unanimously to change the city zoning code to end minimum parking requirements for projects where at least 60 percent of units are set at affordable rents”, LOGAN, Tim. “Boston City Council votes to relax parking rules for affordable housing”, *The Boston Globe*, 20 October 2021, <https://www.bostonglobe.com/2021/10/20/business/boston-city-council-votes-relax-parking-rules-affordable-housing/2>

Accessed on July 7, 2023.

⁹⁵⁴ “It’s time to make sure we are putting homes for people first and doing away with parking minimums that don’t reflect our current needs”. Déclaration de Kenzie Bok, conseillère municipale porteuse du projet de loi aux côtés de Matt O’Malley, *Ibid.* (Notre traduction)

⁹⁵⁵ *Ibid.*

⁹⁵⁶ McNAMARA, Neal. “Developer Makes Second Try at Worcester Apartments on Poet Hill”, *PATCH*, 29 August 2022, <https://patch.com/massachusetts/worcester/developer-makes-second-try-worcester-apartments-poet-hill>
Accessed on July 7, 2023.

délicate question du stationnement, prise en mains par les élus locaux à Boston, incarne une réappropriation participative longtemps espérée de la politique de gestion de l'espace public. La présence de stationnement suffisant sert également de paravent à certains riverains opposés aux projets de construction, dans une posture NIMBY d'une tonalité nouvelle : tout en reconnaissant la nécessité de bâtir des logements abordables à plus grande échelle, quelques commerces de Jamaica Plain ont mené une action en justice⁹⁵⁷, dans un quartier par ailleurs acquis à la cause du logement social, au prétexte que le bâtiment, prévu pour des personnes âgées en situation de précarité, les empêcherait d'accueillir les clients de leur brasserie et les condamnerait à terme à une fermeture. Le contentieux jaillit ici de la décision de réduire le nombre de places de stationnement et d'autoriser une hauteur de construction supérieure aux usages précédents. La ségrégation socio-économique se fait donc sentir, dans ce rejet potentiel de riverains âgés et modestes, peu susceptibles de fréquenter l'établissement en question. L'élite économique locale affronte donc les autorités du logement et les *non-profits* en charge du logement, et place la question de la localisation du logement social au cœur du débat public. La construction devait également respecter un strict cahier des charges à propos de l'aspect extérieur du bâtiment⁹⁵⁸, nouveau sujet de contraintes architecturales et budgétaires. La légitimité et le bien-fondé de ces règles, dans un paysage urbain marqué si unilatéralement par le manque de logements abordables, sont soulevés par les acteurs de terrain, à la recherche d'un pragmatisme imposé par les circonstances : le projet *A place to live* est décrit par les parties prenantes comme un « modèle⁹⁵⁹ » voué à se multiplier. Il bénéficie en outre d'une localisation avantageuse, à une quinzaine de minutes à pied du centre, et permet donc une intégration bénéfique dans le tissu urbain, sans ségrégation socio-spatiale rédhibitoire. Les infrastructures existantes en matière de transport et de services urbains restent accessibles, et augurent d'une insertion prometteuse de ces populations longtemps marginalisées.

Le choix de Worcester est à ce titre révélateur d'un déplacement géographique progressif des logements sociaux vers des villes du Massachusetts disposées à les accueillir, en raison d'une forte volonté politique locale⁹⁶⁰ et de terrains encore disponibles pour ce type de constructions.

⁹⁵⁷ LOGAN, Tim. "Landlord sues to stop affordable housing in Jamaica Plain. Again", *The Boston Globe*, 18 May 2021, https://www.bostonglobe.com/2021/05/18/business/landlord-sues-stop-affordable-housing-jamaica-plain-again/?p1=Article_Inline_Text_Link
Accessed on July 7, 2023.

⁹⁵⁸ Entretien avec Steve H., MHSA, par Zoom le 15 octobre 2021.

⁹⁵⁹ Turken, *Op. Cit.*

⁹⁶⁰ Ainsi, un projet de 21 minimaisons réservées aux sans-abris prévoit un début de construction pour 2023 : BEDFORD, Tori. "A Village Of Tiny Homes Will Offer Permanent Housing For Some Of Worcester's Homeless", *WGBH News*, 18 July 2021,

Ancienne ville manufacturière, Worcester a longtemps souffert de la comparaison avec sa brillante voisine de l'est, et prend à présent sa revanche dans un effet de ricochet, comme le suggère une habitante de Boston qui a grandi à Worcester⁹⁶¹. La transformation de la ville laisse toutefois augurer une gentrification massive dans les décennies à venir⁹⁶², attirant les classes moyennes de Boston par des loyers moindres et un accès routier ou ferroviaire satisfaisant, et risquant de repousser à nouveau des populations en situation de précarité. Cette évolution redessine également les contours de ce qu'est aujourd'hui le Grand Boston, en agglomérant un espace urbain toujours plus large qui exclut davantage les moins fortunés et pose une question faussement naïve, titre d'un ouvrage mentionné dans notre étude : *Where are poor people to live*⁹⁶³ ?

Cette interrogation renvoie à une politique locale de zonage controversée et dont l'historiographie est marquée par des bouleversements souvent peu favorables aux populations les plus modestes. La longue tradition des maisons individuelles sur de larges parcelles de terrain continue, nous l'avons évoqué, de freiner une densification nécessaire de l'habitat dans Boston et sa région.

Ainsi, au début des années 1990, le « Nouvel Urbanisme⁹⁶⁴ » s'est imposé aux États-Unis comme un courant de pensée visant à limiter l'étalement urbain et à rendre aux piétons une place de choix, dans un espace citadin volontairement réduit pour préserver les terres agricoles alentour et la nature environnante. Ses défenseurs se sont heurtés à leur propre « naïveté » :

Les économistes s'en sont pris au Nouvel Urbanisme (...) Parmi leurs nombreuses critiques, ils affirment que 75-80% des foyers préfèrent vivre dans une maison individuelle avec un petit

<https://www.wgbh.org/news/local-news/2021/07/18/a-village-of-tiny-homes-will-offer-permanent-housing-for-worcesters-homeless-population>

Accessed on July 7, 2023.

⁹⁶¹ “In her view, it’s only a matter of time before Worcester catches on. What’s an hour or 90 minutes on the commuter rail to people who are already riding the T 50 minutes from the western edge of Allston, or the bus an hour north from Roslindale? “This ripple effect is coming to Worcester,” she says. “I don’t think a lot of my friends who live here believe it, but they don’t see what I see every day in Boston.” Cara Berg Powers, *Inside Worcester’s Development: What’s the Catch?* CAPLAN-BRICKER, Nora, *Boston Magazine*, 17 April 2018, <https://www.bostonmagazine.com/property/2018/04/17/worcester-development/>

Accessed on July 7, 2023.

⁹⁶² TURKEN, Sam. “Worcester’s housing market, once affordable, is squeezing out many residents”, *WGBH Boston*, 16 June 2022, <https://www.wgbh.org/news/local-news/2022/06/16/worcesters-housing-market-once-affordable-is-squeezing-out-many-residents>

Accessed on July 7, 2023.

⁹⁶³ « Où vont habiter les gens pauvres ? ». Traduction du titre de l’ouvrage de Larry Bennett et Janet Smith, *Op. Cit.* (Notre traduction)

⁹⁶⁴ “New Urbanism”

jardin. (...) Ils ont tourné en dérision la préservation des terres agricoles devenue inutile en raison de l'augmentation importante de la productivité⁹⁶⁵.

Dans la majorité des grandes villes américaines, 75% environ des terrains résidentiels sont réservés à ces constructions symboles de la réussite individuelle, que le *New York Times* compare au *gospel*, incarnation sacrée de la défense des quartiers privilégiés contre une densité urbaine jugée inhumaine⁹⁶⁶. Les écarts sont parfois très marqués entre des villes comme Seattle (81% de parcelles réservées aux maisons individuelles) et New York (35%).

Si « les règles de zonage excluent parfois les gens⁹⁶⁷ », la ville de Minneapolis a pris la décision en décembre 2018 de supprimer les zones réservées à ces *single-family units* sur tout le territoire municipal⁹⁶⁸. Le *New York Times* précise que « Minneapolis est *a priori* la première grande ville des États-Unis à approuver un tel changement à l'échelle municipale⁹⁶⁹ ». En Oregon et en Californie, les législateurs ont souhaité emboîter le pas à une ville jusque-là composée à 70% de résidences individuelles, soutenus dans leur effort à l'échelle fédérale par les prétendants à la course démocrate pour la Maison Blanche en 2020, Elizabeth Warren, Cory Booker et Julian Castro⁹⁷⁰. La dynamique engagée constitue une nouvelle approche de la crise du logement, en considérant comme inévitable la densification urbaine, dans un pays encore majoritairement rural par ailleurs. Cette mesure, actée à Minneapolis et envisagée dans d'autres centres urbains, ne signifie pas pour autant que les maisons individuelles sont devenues illégales : « elle vise en réalité à interdire un zonage qui rend impossible la construction de logements collectifs sur toute parcelle⁹⁷¹ ». C'est donc à une possibilité de densification que le

⁹⁶⁵ “Economists have attacked the New Urbanism (...) Among many criticisms they assert that 75-80 per cent of households would prefer a single-family home with a private yard. (...) They ridicule farmland preservation because it is no longer needed for agriculture due to greatly increased productivity”, SOUTHWORTH, Michael. “New Urbanism and the American Metropolis.” *Built Environment* (1978-), vol. 29, no. 3, 2003, pp. 210–26. JSTOR,

<http://www.jstor.org/stable/23287650>.

Accessed on August 14, 2023 (Notre traduction)

⁹⁶⁶ BADGER, Emily, BUI, Quoc Trung. “Cities Start to Question an American Ideal: A House with a Yard on Every Lot”, *The New York Times*, 18 June 2019, <https://www.nytimes.com/interactive/2019/06/18/upshot/cities-across-america-question-single-family-zoning.html>

Accessed on July 7, 2023.

⁹⁶⁷ Steve H., *Op. Cit.* Note: Steve a aussi rempli les fonctions de conseiller municipal de Quincy il y a plusieurs années.

⁹⁶⁸ MERVOSH, Sarah. “Minneapolis, Tackling Housing Crisis and Inequity, Votes to End Single-Family Zoning”, *The New York Times*, 13 December 2018,

<https://www.nytimes.com/2018/12/13/us/minneapolis-single-family-zoning.html>

Accessed on July 20, 2023.

⁹⁶⁹ “Minneapolis is believed to be the first major city in the United States to approve such a change citywide”, *Ibid.* (Notre traduction)

⁹⁷⁰ Badger, *Op. Cit.*

⁹⁷¹ “Rather it bans zoning that precludes the construction of multifamily dwellings on any parcel”, Colburn, p. 156, *Op. Cit.* (Notre traduction)

changement paradigmatique invite, dans une recherche d'harmonisation territoriale mêlant plusieurs formes d'habitat, social ou non.

L'historiographie du zonage à Boston est d'une autre nature : les villes de l'ouest de la capitale ont légiféré à plusieurs reprises pour assurer à leurs propriétaires une qualité de vie jugée nécessairement proportionnelle à l'espace acquis :

À la fin des années 1930, des villes comme Weston⁹⁷² avaient mis en place une série de lots minimum, afin d'éviter l'installation de centres commerciaux et d'habitants de la classe moyenne et de couleur. Lorsqu'un promoteur a remis en cause le plan d'urbanisme de Needham en 1942, la Cour Suprême du Massachusetts l'a débouté, en réaffirmant les avantages de parcelles de 4 000 m² minimum afin de se prémunir contre la « suroccupation des terrains » et protéger le « bien commun »⁹⁷³.

La visite de ces villes trahit encore aujourd'hui un zonage favorisant très largement des maisons individuelles sur de larges parcelles arborées, dans un marché immobilier inaccessible aux classes moyennes⁹⁷⁴. La définition du bien commun est visiblement subjective, et l'adjectif renvoie avant tout aux fortunés propriétaires qui freinent la « mosaïque sociale⁹⁷⁵ » de la région. Les banlieues privilégiées comme Weston se distinguent des autres villes avoisinantes en adoptant la plupart des caractéristiques des *gated communities*⁹⁷⁶, ces ensembles résidentiels « dont le périmètre est clos, l'accès réservé aux résidents et où les systèmes de surveillance veillent à la sécurité des personnes et des propriétés⁹⁷⁷ ». Si les clôtures ne sont pas physiquement matérialisées par un mur ou un grillage, elles dessinent néanmoins une inaccessibilité formelle pour la population active de Boston, et *a fortiori* pour les plus modestes. Elles invitent également à s'interroger sur la question de l'éligibilité et des différents seuils qu'elles établissent dans l'espace public et dans le logement social. S'il est inenvisageable pour une personne précaire de trouver un logement dans ces banlieues

⁹⁷² Annexe 3.10

⁹⁷³ “By the late 1930s, towns like Weston had implemented a set of lot-size minimums, thereby safeguarding against commercial development as well as new working-class and nonwhite residents. When a developer challenged the town of Needham’s zoning code in 1942, the Massachusetts Supreme Judicial Court upheld local zoning power, affirming the benefits of minimum one-acre plots to prevent the “overcrowding of land” and protect the “public *Welfare*”, Geismer, *Op. Cit.*, p. 24.

⁹⁷⁴ Selon les chiffres de 2020, 8,4% du logement à Weston est subventionné.
<https://www.mass.gov/doc/subsidized-housing-inventory/download>

⁹⁷⁵ Pinçon-Charlot, *Op. Cit.*

⁹⁷⁶ Voir à ce sujet Laurence Gervais, *La Privatisation de Chicago*, Paris PUPS, 2013.

⁹⁷⁷ PORCU, Manuela. « Gated communities et contrôle de l'espace urbain. Un état des lieux », *Déviance et Société*, vol. 37, no. 2, 2013, pp. 229-247.

<https://doi.org/10.3917/ds.372.0229>

Accessed on July 9, 2023.

favorisées, il peut également s'avérer impossible de se loger lorsqu'on ne remplit pas les critères jugés parfois trop rigides du logement social dans le Grand Boston.

b. Inéligibilité

À l'image du portail fermé des *gated communities*, l'inéligibilité de certains sans-abris pour des logements disponibles illustre une rigidité administrative et idéologique potentiellement néfaste : ainsi, une personne hébergée par de la famille disparaît des listes d'attente dans le Massachusetts pour un logement social, n'étant plus officiellement considérée comme dépourvue de logement⁹⁷⁸. On note du reste que la définition du sans-abri comme personne ne disposant pas d'un logement stable laisse place à des interprétations divergentes⁹⁷⁹, selon que l'on considère l'hospitalité familiale ou amicale comme une forme temporaire et précaire d'habitat. En outre, la variation des critères d'éligibilité dans l'accès au logement constitue un pan attesté des politiques locales et étatiques, et dessert, fait peu surprenant, les demandeurs : « Les critères changeants de l'éligibilité⁹⁸⁰ » figurent en titre de paragraphe d'un rapport de 2015 précédemment évoqué, qui traite de l'évolution des usages étatiques en la matière.

Très souvent, les critères d'accès à un programme de subvention jugent qu'une famille est inéligible ou créent des obstacles pour d'autres. Par exemple, l'accès à un hébergement en foyer ou à un programme de prévention suppose que les familles ont déjà subi, ou sont sur le point de subir, la procédure d'expulsion. Pendant ce temps, les autorités locales de logement public et les gestionnaires de biens écartent généralement les familles dont le dossier indique qu'elles ont été expulsées⁹⁸¹.

La dialectique de l'exclusion joue donc une partition entêtante pour ces familles, qui souffrent d'inéligibilité à de multiples niveaux : expulsées de leur logement, elles ne sont pas autorisées

⁹⁷⁸ “The U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) does not count someone doubled-up with relatives or friends because they are not on the street or in a shelter”, Parker, *Op. Cit.*, p. 13.

⁹⁷⁹ Pour rappel, la loi Steward B. McKinney de 1987 définit ainsi une personne en situation de sans-abrisme : “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”. CONGRESS.GOV, *Op. Cit.*

⁹⁸⁰ “Varying Eligibility Requirements”, *On Solid Ground, Op. Cit.*, p. 18.

⁹⁸¹ “Often, eligibility criteria for one subsidy program will deem a family ineligible, or create barriers, for others. For example, eligibility for shelter and prevention programs requires families to have gone through, or be within a certain amount of time from, the eviction process. Meanwhile local public housing authorities and property management companies usually screen out families with evictions on their housing records”, *Ibid.* (Notre traduction)

à retrouver une place en foyer d'urgence⁹⁸², et sont condamnées de fait à une stigmatisation socio-spatiale qui les éloigne physiquement et administrativement du logement décent, dans une spirale de répétition. Si nous faisons le choix d'évoquer plus particulièrement les familles sans-abri, c'est aussi pour rappeler que leur prise en charge est traditionnellement dissociée de celle des individus isolés, dans une séparation étanche des responsabilités et des lieux d'hébergement. Selon Steve H., le sans-abrisme des familles survient toujours dans un moment de crise, à l'occasion d'une expulsion ou du déménagement forcé d'un logement partagé avec d'autres parents. Celui des personnes isolées est le résultat de circonstances malheureuses qui s'étirent davantage dans le temps et s'entrechoquent pour ne laisser finalement aucune issue⁹⁸³. Les travailleurs sociaux s'accordent à dire que les moyens alloués au niveau de l'État sont supérieurs s'agissant des familles, pour des raisons qui remontent à la mise en place de la loi sur le droit à un abri pour les familles au niveau étatique en 1983⁹⁸⁴. Steve H. nous a rappelé que les enfants sont encore considérés par les autorités étatiques et municipales comme « pauvres méritants⁹⁸⁵ » et que les familles reçoivent à ce titre des ressources supérieures à celles disponibles pour le reste de la population sans-abri. L'étymologie de l'expression, si souvent utilisée dans le contexte de l'aide sociale aux États-Unis, renvoie au rejet néolibéral de la « gratuité » des mesures de soutien. Outre-Atlantique, l'ombre de l'Angleterre victorienne plane sur l'historiographie de l'assistance : la légitimité de l'aide ne saurait exister sans être adossée à une reconnaissance du bénéficiaire, par le travail notamment. Dans un rapport détaillé paru en décembre 2022 sur les aspects de l'assistance au loyer dans le Massachusetts⁹⁸⁶, CHAPA⁹⁸⁷, aux côtés d'autres *non-profits*, en évoque les limites et explique pourquoi certaines personnes familles éligibles en sont exclues :

⁹⁸² “If you get evicted from subsidized housing, or you have a housing *voucher* and you get evicted, you can't access family shelter in the state, so you have no safeguard, so you might be lowest-income, you know, and you've been evicted probably for rent arrearage, small amounts, and now you have absolutely nowhere to go because you can't access the shelter system for three years”. Réunion de travail sur la pénurie de logements dans les bureau de la mairie de Boston, Wiseman, *Op. Cit.*, 23:10.

⁹⁸³ Steve H., *Op. Cit.*

⁹⁸⁴ Steve H., Rachel H., Tom A., *Op. Cit.*

⁹⁸⁵ “In Victorian Britain, the poor could only receive assistance if they moved into the workhouse where their human rights were curtailed along with insufficient food and clothing. Poverty was attributed to being lazy and work-shy, and a harsh regime deemed necessary to reform the individual and act as a deterrent to others”, Malcolm Golightley, Margaret Holloway, Editorial, *The British Journal of Social Work*, Volume 46, Issue 1, January 2016, Pages 1–7, <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcw001>

⁹⁸⁶ A Right to rental Assistance in Massachusetts, How Policy Change Can Advance Equitable Housing, THE CENTER FOR STATE POLICY ANALYSIS, December 2022,

https://www.chapa.org/sites/default/files/22172_rentalassist_ma22_v5f-12.13.22.pdf

Accessed on July 14, 2023.

⁹⁸⁷ Cf. II de notre étude.

Malheureusement, de nombreuses personnes éligibles pour une aide au loyer —et dont la vie serait ainsi transformée— ne reçoivent pas de *vouchers*. En fait, la plupart des personnes sont exclues du système. Cela est vrai pour les programmes étatiques et fédéraux. Cela fait de l'assistance au loyer un système totalement différent des dispositifs gouvernementaux comme *Medicaid*, les retraites, ou SNAP (les tickets pour des repas gratuits), où tous ceux qui sont éligibles sont acceptés. Avec MRVP⁹⁸⁸ et *Section 8*, vous avez beau remplir tous les critères, vous n'êtes même pas autorisé à figurer sur une liste d'attente. En réalité, les listes d'attente pour MRVP au niveau de l'État sont closes depuis 2014. Et pendant la courte période où elles furent ouvertes cette année-là, une organisation en charge du programme a reçu 10 000 dossiers de demande pour 54 *vouchers*⁹⁸⁹.

Outre le manque de logements disponibles connu de tous, les raisons avancées sont de trois ordres : la discrimination des propriétaires qui se tourne vers des locataires plus fortunés persiste à contrevenir au droit étatique ; « l'inefficacité organisationnelle », qui se traduit par la prise en charge du dispositif d'assistance au loyer par une centaine d'organisations locales et régionales, qualifiée par Washington D.C de « décentralisation inutile⁹⁹⁰ » ; le recueil incomplet de données, qui découle de ce découpage délétère de la gestion du dispositif, et trouble la connaissance du profil exact des demandeurs, les écartant toujours plus de l'accès à l'aide proposée. Inéligibilité et fragmentation sont ainsi enchevêtrées à l'échelle étatique et fédérale, dans un contexte d'urgence sociale qui pâtit d'un défaut structurel de la gestion de l'aide. La multiplicité d'acteurs, loin de faciliter et d'accélérer l'accès à ces aides au loyer, rejoint le manque de logements abordables dans une équation insoluble.

« Liste d'attente pour un logement subventionné » s'écrit donc au pluriel à Boston et brouille les pistes pour les demandeurs peu armés, face à une gestion de l'aide tentaculaire et contre-productive :

Il n'y a pas une mais plutôt des dizaines de listes différentes —chacune gérée par une autorité locale du logement ou une *non-profit*. Il y a aussi différents types d'aides pour lesquelles les gens peuvent postuler, comme des *vouchers* pour un appartement au prix du marché, une loterie pour un logement abordable mis de côté dans un immeuble, ou l'accès à un logement dans un complexe d'habitations public traditionnel⁹⁹¹.

⁹⁸⁸ Le Programme d'assistance au loyer du Massachusetts, *Massachusetts Rental Voucher Program*

⁹⁸⁹ “Unfortunately, many people who qualify for rental assistance— and whose lives could be transformed by this benefit— do not receive *vouchers*. In fact, most eligible people are locked out. And that is true for both the federal and state systems. This makes rental assistance wholly different from government programs like *Medicaid*, Social Security, or SNAP (food stamps), where everyone who qualifies gets in. With MRVP and *Section 8*, you can meet all the eligibility requirements and not even be allowed to join a wait list. Indeed, the regional MRVP wait lists have been closed since 2014. And in the brief window when they were open that year, one organization administering the program received 10,000 applications for 54 *vouchers*”. *A Right to Rental Assistance, Op. Cit.*, p. 4. (Notre traduction).

⁹⁹⁰ *Ibid.*

⁹⁹¹ “There is not one, but rather dozens of different lists — each maintained by a local housing authority or nonprofit. There are also different types of aid people can apply for, such as *vouchers* for a market-rate apartment, a lottery for an affordable unit set aside in a new apartment building, or acceptance to a traditional

Le constat ajoute donc à l'insécurité du logement celle liée à la crainte de ne pas accéder à l'aide adéquate, susceptible de donner une chance supplémentaire de trouver un toit.

En plaidant pour une aide « universelle⁹⁹² », CHAPA et les autres signataires du rapport cherchent à allier éligibilité et critères trop souvent discriminants : race, niveau de revenu, origine géographique, âge et nombre de personnes dans le foyer⁹⁹³. Le budget estimé est présenté dans le rapport, ainsi que les défis et les obstacles potentiels à la mise en place du dispositif. La valeur de ce compte-rendu tient à la fois à la pluralité des agences à l'origine du projet et à l'analyse étayée de la situation actuelle défailante. Il s'inscrit dans un passé glorieux — il est rappelé que le Massachusetts fut le premier État à instaurer une assistance au loyer il y a un demi-siècle — qui oblige les acteurs du logement social à poursuivre l'œuvre inachevée. Sa date récente nous prive d'un recul historique véritable, mais la démarche marque une volonté de tirer parti d'un arrière-plan politique favorable à la tête de l'État.

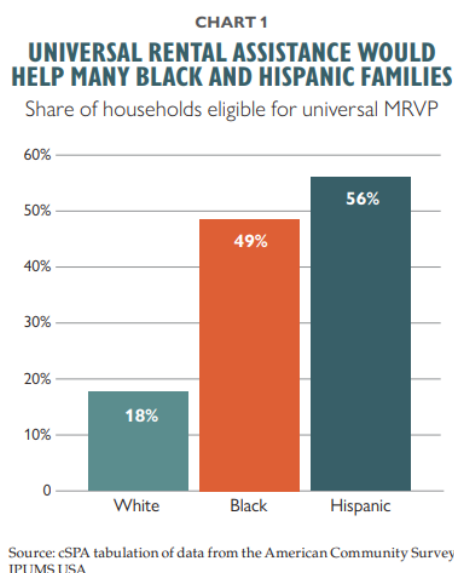


Fig. 46 - L'assistance universelle au loyer.

https://www.chapa.org/sites/default/files/22172_rentalassist_ma22_v5f-12.13.22.pdf, p. 7

Toutefois, dans un paysage urbain de logements sociaux qui rappelle le jeu des chaises musicales, où la demande dépasse irrémédiablement l'offre et où les locataires modestes

public housing complex”, KOHLI, Diti. “A nightmare of epic proportions: Thousands of Mass. residents languish on subsidized housing wait lists”, *The Boston Globe*, 7 July 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/07/07/business/wait-lists-subsidized-housing-are-getting-longer-leaving-thousands-struggling/?s_campaign=breakingnews:newsletter
Accessed on July 16, 2023. (Notre traduction)

⁹⁹² “Universal Rental Assistance”, *Ibid.*

⁹⁹³ *Ibid.*

doivent se tourner vers d'autres aides que celle de l'assistance universelle espérée, l'éligibilité repose encore sur un très faible niveau de revenus qu'il convient, paradoxalement, de maintenir en l'état.

c. Rester pauvre à tout prix

En charge du dispositif de maraudes dans l'un des plus grands foyers de Cambridge, Beth K. relate une troublante anecdote sur l'impossible équation entre accès à un logement décent et amélioration des conditions de vie par un travail davantage rémunéré⁹⁹⁴. Une jeune femme de 30 ans souffrant d'addictions obtient un *Section 8 voucher* et emménage dans un appartement à Cambridge. Selon la loi, 20% des appartements construits à Cambridge sont réservés aux détenteurs d'un tel sésame, qui peut d'ailleurs être transmis ensuite aux enfants du locataire. Un rapport de 2015 établissait que la liste d'attente pour obtenir un *voucher* de ce type était de 8 ans en moyenne dans le Massachusetts, et de 11 ans à Boston et Springfield⁹⁹⁵. Le montant du loyer pour les appartements non subventionnés s'élève à 4 000 dollars mensuels. En donnant fictivement la parole à cette locataire chanceuse, Beth K. détaille les attendus du dispositif :

Comment vais-je pouvoir vivre dans cet appartement sans le *voucher* ? Je ne pourrai jamais me permettre de vivre ici sans lui. Si je reprends ma vie en main, je ne pourrai jamais me permettre de vivre ici. Les 80% de locataires autour de moi ne me ressemblent pas du tout. Je n'ai aucun sentiment de communauté dans ma situation actuelle. Je vais m'en remettre au système. Si j'obtiens 1 200 dollars par mois grâce au SSI (*Supplemental Security Income*, Revenu de sécurité complémentaire), 1/3 de mon revenu va être dépensé pour le logement et c'est ce que mon logement va me coûter. Le reste est subventionné. Tout ce que je paye, c'est 400 dollars⁹⁹⁶.

Beth K. ajoute que pour rester dans cet appartement subventionné, cette personne doit décrocher un emploi de moins de 20 heures par semaine pour moins de 17 dollars de l'heure. Elle parle ainsi d'un dysfonctionnement du système⁹⁹⁷. Les personnes concernées obtiennent le droit et le devoir de rester pauvre, dans une logique contradictoire d'émancipation bridée et d'accès interdit à un horizon professionnel. La remarque sur l'absence de liens sociaux dans

⁹⁹⁴ Entretien avec Beth K., Boston, le 3 mai 2022.

⁹⁹⁵ On Solid Grounds, *Op. Cit.*, p. 9.

⁹⁹⁶ "How am I ever not going to need my *Section 8* to live there? I can never afford it on my own. If I end up getting my life together, I can never afford it. The other 80% are not people like me at all! I don't have a sense of community at all within my living situation. I'm going to rely on the system. If I get \$1,200 a month through SSI, 1/3 of my check is going to housing and that's how much my place is going to cost. The rest of it is subsidized. All I'm paying is \$400". Beth K., *Ibid.* (Notre traduction).

⁹⁹⁷ "A glitch", *Ibid.*

un cadre privilégié rappelle les écueils d'une volonté irénique de communauté géographique indissociable d'une connivence sociale, d'une appartenance à un ensemble de valeurs ou d'expériences de vie communes. Elle constitue une menace troublante à l'antienne de la mixité socio-spatiale tant espérée par les élites politiques et les travailleurs sociaux dans la région. Cet écueil se nourrit du reste d'une fragmentation des services d'aide, brièvement évoquée en amont⁹⁹⁸ et sur laquelle nous souhaitons revenir. Elle est le siège d'un esprit de concurrence fâcheux entre les différents volets de l'assistance, qui doivent rivaliser d'ingéniosité et de persévérance pour obtenir des subventions qui se raréfient.

2. La fragmentation des services d'aide

a. Un esprit de concurrence délétère

Avant d'évoquer la confrontation à laquelle se plient les directeurs de foyers en recherche de subventions, nous souhaitons préciser que la concurrence dans le champ du logement a pris récemment un nouveau visage dans le Grand Boston : la rareté des appartements est telle qu'une lutte d'un genre inédit, une guerre d'enchères, *bidding war*, se mène à présent sur des biens à louer trop convoités malgré leurs imperfections⁹⁹⁹. La rivalité concerne donc les candidats à la location, dont le nombre grandissant permet aux propriétaires de faire grimper leurs exigences et leurs appétits. Certains loyers mensuels augmentent donc par centaines de dollars, dans une quête acharnée qui creuse davantage encore l'écart entre les locataires « méritants » et les autres. Ce conflit social et économique constitue un degré ultime de dégradation du marché locatif, dans un cercle vicieux de demandes fortes et d'offres rares, mais aussi d'exclusion du plus grand nombre de ce terrain d'hostilités¹⁰⁰⁰. En rappelant que la guerre d'enchères ne concernait jusqu'ici que les ventes de *condominiums*, l'article souligne un niveau sans doute jamais atteint de contraction du marché immobilier, alors que les jeunes

⁹⁹⁸ Cf. II (conclusion)

⁹⁹⁹ "In truth, the two-bedroom apartment was not perfect. The Orange Line was a 20-minute walk, and the \$2,200 rent would be such a stretch that come winter, the couple would need to keep their heat low. But it had a small office space, and with both of them regularly working from home, that was a plus". TEITELL, Beth. "In Boston's brutal rental market, the final insult has arrived: bidding wars", *The Boston Globe*, 11 June 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/06/11/metro/bostons-brutal-rental-market-final-insult-has-arrived-bidding-wars/?s_campaign=breakingnews:newsletter Accessed on July 14, 2023.

¹⁰⁰⁰ "The median rent for a one-bedroom in Boston is \$2,030, according to Apartment List. That means people who may already be strapped for cash have to come up with more than \$8,000 just to move in — first and last month's rent, a security deposit, and the infamous broker's fee — which is also typically a full-month's rent". *Ibid.*

actifs primo-arrivants doivent se loger à tout prix. Le débat actuel sur le retour du contrôle des loyers est ainsi revigoré à l'échelle locale malgré des tensions évoquées en amont.

En matière de difficultés financières, les directeurs de foyers occupent également une place inconfortable et concurrentielle. « Les foyers doivent se débrouiller seuls. Ils ont besoin de s'adresser à autrui pour obtenir des financements¹⁰⁰¹ ». « Une étude du HUD a révélé que plus de 90% des foyers sont gérés par le privé¹⁰⁰² ». Si le chiffre date, il dénote un fort localisme dans le domaine, bien que sous-tendu par une politique d'impulsion nationale de grands organismes¹⁰⁰³. Cette bataille ardue pour les subventions évoque notamment les *Faith-Based Community Initiatives* introduites par l'administration de George W. Bush, au début des années 2000, qui ont cherché à restaurer un lien entre impulsion fédérale et projets locaux d'aide aux nécessaires par des organisations religieuses :

Pour trouver de nouvelles façons de répondre aux besoins les plus urgents des communautés en créant des partenariats entre les forces gouvernementales et la touche personnelle qu'apportent les organisations communautaires et religieuses¹⁰⁰⁴.

Au milieu des années 2000, un compte-rendu de ces initiatives dans l'Indiana a indirectement révélé le contexte de concurrence entre les associations pour obtenir des aides fédérales¹⁰⁰⁵. Dans le Massachusetts, si les organisations à caractère religieux qui soutiennent aujourd'hui les sans-abris ne se réclament pas ouvertement du dispositif initial, elles demeurent actives dans un champ social pluridisciplinaire et une perspective œcuménique, comme le *Massachusetts Communities Action Network*, qui milite pour l'égalité des droits face au logement et au travail, et la fin des discriminations¹⁰⁰⁶.

Une anecdote locale illustre cette recherche constante de subventions par les *non-profits*. Rachel H., directrice d'un foyer accueillant des familles au nord de Boston, explique qu'elle assiste chaque année au *Rotary Club Dinner* de sa ville, qui lui permet de rencontrer des

¹⁰⁰¹ "Shelters are on their own. They need to reach out to others to get funding", Helen W., *Op. Cit.* (Notre traduction)

¹⁰⁰² Bingham, *Op. Cit.*, p. 222. (Notre traduction)

¹⁰⁰³ "National organizations such as The Salvation Army, the United Way of America, Travelers Aid, and the American Red Cross, in addition to thousands of churches, synagogues, and local volunteer organizations have, over the years, developed and operated a shelter system that is national in scope and local in character", *Ibid.*

¹⁰⁰⁴ "Find fresh ways to address communities' most important needs by partnering the strengths of government with the personal touch of community and faith-based organizations", "President Bush's Faith-Based and Community Initiative Is Conducting A 'Determined Attack on Need' In the State Of Indiana", https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/government/fbc/pdf/indiana_fact_sheet11.2.07.pdf Accessed on August 14, 2023.

¹⁰⁰⁵ "Competitively awarded", "competitive federal grants", *Ibid.*

¹⁰⁰⁶ *Massachusetts Communities Action Network*,

<https://www.mcan.us/>

Accessed on August 14, 2023.

entrepreneurs aisés dont la contribution financière à son foyer leur permet de déduire des impôts la somme engagée. Lors de l'un de ses rassemblements, elle a dû démontrer que la structure qu'elle dirigeait « méritait » davantage la subvention qu'un foyer voisin, dont elle connaît par ailleurs la direction et dont elle apprécie la qualité du travail social effectué. Selon ses propres termes, « c'est dans mon intérêt de critiquer le foyer de Lynn¹⁰⁰⁷ ». Elle ajoute que sa structure est régulièrement en rivalité avec une banque alimentaire locale pour d'autres subventions. Le rôle du conseil d'administration du foyer est également abordé. Son appui peut être déterminant lors du choix des bénéficiaires des fonds disponibles localement. L'anecdote révèle ainsi une décomposition des aides financières dans les deux sens du terme : Rachel H. remplit chaque année un rapport détaillé de l'activité du foyer, la Demande de financement disponible, *Notice of Funding Availability*, NOFA, encadrée par le HUD et soumise à la note attribuée au foyer par l'agence fédérale. Les sommes sont toutefois trop modestes pour qu'elle puisse compter uniquement sur cette source de revenus.

Cette recherche quasi effrénée de subventions s'inscrit dans un paysage urbain états-unien régi par des logiques identiques :

Peterson¹⁰⁰⁸ explique que les politiques et les gouvernants au niveau local sont assujettis à des principes économiques qui les dépassent et qui forcent les villes à la concurrence pour obtenir des investissements et attirer les capitaux. Selon lui, cette nature compétitive des villes encourage l'élite commerciale des grandes villes et les politiques à favoriser certains projets de développement plutôt que d'autres et, pour être performantes, les villes mettent en place une infrastructure qui soutient les besoins du monde des affaires et le développement économique¹⁰⁰⁹.

L'article insiste sur la prédominance de cette concurrence dans l'espace urbain, qui pénètre tous les secteurs économiques mais aussi, de façon *a priori* plus surprenante, le champ de l'aide sociale¹⁰¹⁰. Si la recherche du profit n'a pas de sens pour des structures caritatives, l'idéologie néolibérale qui la sous-tend se dévoile dans le choix calculé des entrepreneurs et investisseurs de financer un foyer d'accueil et d'en tirer conjointement un avantage fiscal.

¹⁰⁰⁷ "It's in my interest to criticize Lynn shelter", Rachel H., *Op. Cit.* (Notre traduction)

¹⁰⁰⁸ PETERSON, Paul E. *City Limits*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.

Cité par L. Gervais, « Du privatisme à la gouvernance urbaine ... », *Op. Cit.*

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*

¹⁰¹⁰ « Dans un contexte où les villes sont en concurrence, il s'agit de renforcer la compétitivité des villes. Pour cela, les moyens utilisés sont par exemple l'implication grandissante de capitaux privés dans les décisions qui touchent à la transformation de sites où sont installées des entreprises privées tout comme au XIXe siècle, entreprises que l'on a attirées par des avantages fiscaux donnés aux investisseurs qui s'impliquent dans des partenariats public-privé pour la revitalisation du centre (construction de centres commerciaux, de logements sociaux, de centres de congrès de parcs touristiques...). Mais il peut s'agir également de diminutions apportées au financement de l'aide sociale, ou de la privatisation des actifs de la ville », *Ibid.*

L'étiologie de cette fragmentation laisse entrevoir une parcellisation similaire dans le champ des responsabilités. Les services, par leur histoire émaillée de soubresauts politiques et économiques, leur situation géographique et leur statut public, privé ou mixte, peinent depuis le début de la période qui nous occupe à proposer une aide coordonnée, uniforme et féconde.

b. Les silos de responsabilité

Parmi les causes de cette compartimentation des services figure en bonne place la concurrence entre les municipalités pour les aides financières. Si « on attend trop de Boston », la ville capitale reçoit également des subventions supérieures, notamment en raison de sa situation d'aimant pour les sans-abris ou les personnes mal logées qui se tournent plus spontanément vers la capitale. Pour mémoire, jusque dans les années 1990, les 2/3 des lits en foyers d'urgence étaient situés dans le Grand Boston, alors surnommée « la Mecque des sans-abris¹⁰¹¹ ». Comme nous l'avons évoqué dans notre étude, les villes alentour comme Cambridge ont déployé des efforts considérables dans la gestion des personnes sans logement ; le regret de ne pas disposer d'un montant supérieur pointe lors des entretiens avec les travailleurs sociaux de ces voisins de Boston¹⁰¹². Pour d'autres, Boston reçoit la majorité des financements et proteste ensuite indûment contre l'arrivée massive de sans-abris sur le territoire municipal¹⁰¹³. L'arrière-plan politique et social débouche donc sur un manque de coordination que déplore un responsable de PSI. Ainsi, la privatisation progressive de certaines structures de soin dans les années 1980 a fait perdre à PSI « la possibilité de joindre tous les services¹⁰¹⁴ ». La raison est ici extérieure et résulte de décisions politico-budgétaires prises au niveau fédéral et étatique. La communication avec les services de la ville s'est toutefois améliorée, notamment en raison de la position occupée par PSI de partenaire privilégié. Les réunions sont hebdomadaires entre leurs équipes respectives. La crise des opiacés et le sans-abrisme afférent à *Mass and Cass* ont occasionné un niveau supplémentaire de communication entre la ville et le personnel de PSI mais également les autorités étatiques. La dynamique semble actée¹⁰¹⁵.

¹⁰¹¹ Argeriou, *Op. Cit.*, p. 458. (Notre traduction)

¹⁰¹² Helen W., *Op. Cit.*

¹⁰¹³ Steve H., *Op. Cit.*

¹⁰¹⁴ Dave C., *Op. Cit.* (Notre traduction)

¹⁰¹⁵ "One of the biggest things is coordinating and cooperating because you want to make sure that the services are available in a way that's across everywhere that needs it and not duplicative because that also confuses the person who's getting the services", Carla F., *Op. Cit.*

Outre la fragmentation des services, le risque de doublon entre eux est abordé par un membre de l'équipe médicale en charge de la gestion de *Mass and Cass*, qui semble craindre, malgré tout, des failles dans les échanges entre les différents acteurs sociaux¹⁰¹⁶.

Les *non-profits* qui officient dans le Massachusetts semblent elles-mêmes conscientes de ce risque de découpage outrancier des services d'assistance aux plus faibles, qui dessert la cause défendue. Sur la page d'accueil de son site Internet, CHAPA en fait ainsi un fil conducteur de son action :

CHAPA travaille également en collaboration avec d'autres aspects de l'assistance (comme la garde des enfants, la santé, le développement professionnel) pour mettre un terme à la fragmentation des aides et s'assurer que les différents systèmes, ressources et outils soutiennent la stabilité du logement et la mobilité économique des familles et des personnes isolées¹⁰¹⁷.

La reconnaissance de cet écueil signale ici la vigilance à laquelle s'astreint CHAPA, et fait le constat des effets néfastes passés de cette fragmentation, comme le suggère notamment le rapport sur l'assistance universelle au loyer évoqué plus haut.

Plus généralement, l'apparition des CoCs¹⁰¹⁸ dans le paysage social du Massachusetts, si elle est marquée par la promotion d'une harmonisation des pratiques et le souhait affiché par le HUD de coordonner davantage les services d'aide aux sans-abris, correspond également à une segmentation territoriale de l'assistance, dont certains effets négatifs sont relevés par Dennis Culhane : il y voit un paravent délétère contre une prise en charge efficace du relogement par les services sociaux municipaux et étatiques¹⁰¹⁹. La remarque de ce spécialiste reconnu du sans-abrisme s'ajoute à la concurrence observée entre les CoCs pour obtenir des subventions fédérales¹⁰²⁰. Si la crise du logement ne semble toujours pas trouver d'issue dans

¹⁰¹⁶ Carla F., *Op. Cit.*

¹⁰¹⁷ "CHAPA also works collaboratively with other fields (such as childcare, health, workforce development, and more) to break down silos and ensure that various systems, resources, and tools support housing stability and economic mobility for families and individuals", CHAPA, Citizens' Housing and Planning Association, <https://www.chapa.org/about>

Accessed on July 14, 2023. (Notre traduction)

¹⁰¹⁸ *Continuums of Care, Op. Cit.*

¹⁰¹⁹ "In the process of coordinating these services, CoC policy has institutionalized a parallel social *Welfare* system, with an array of health, mental health, employment, legal, dental, homemaking, childcare, and other services, for a select population eligible only by virtue of their temporary housing status, and typically only at the time of their residence in a facility for the homeless. As a result, mainstream social *Welfare* services are able to largely ignore their clients' housing problems", CULHANE, Dennis P., METRAUX, Stephen (2008) *Rearranging the Deck Chairs or Reallocating the Lifeboats? Homelessness Assistance and Its Alternatives*, *Journal of the American Planning Association*, 74:1, 111-121, <https://eportfolios.macaulay.cuny.edu/goldwyn17/files/2017/01/Rearranging-the-Deck-Chairs-or-Reallocating-the-Lifeboats-Homelessness-Assistance-and-Its-Alternatives.pdf>

Accessed on July 13, 2023.

¹⁰²⁰ Cf. I.

le Grand Boston, la coordination fut toutefois à l'œuvre entre les différents CoCs du Massachusetts lors de l'orchestration, dans des conditions météorologiques et sanitaires délicates, de l'avant-dernier recensement de sans-abris en février 2022¹⁰²¹. Malgré la possibilité pour chaque CoC d'organiser son recensement à sa guise, la discussion débouche toutefois sur un consensus et une date est fixée. « Si certains ne participent pas au même moment, il est difficile de se faire une idée claire (du nombre de sans-abris dans la rue)¹⁰²² ».

Plus largement, les responsabilités politiques locales en matière de logement social se révèlent inégalement garanties et insuffisamment assumées par les banlieues privilégiées du Grand Boston : ainsi, le vote en 2000 de la loi sur la préservation des communautés, *Community Preservation Act*, CPA, a conduit les municipalités à tirer profit de leur surplus de rentrées fiscales pour en consacrer une partie au logement social, à la protection du patrimoine historique et aux espaces verts, soutenues financièrement par l'État¹⁰²³. Le dispositif a effectivement permis la construction d'environ 10 000 unités de logement social dans le Massachusetts depuis vingt ans. Dans les faits, seules les localités rurales et urbaines ont contribué à cet effort, contrairement aux banlieues, « là où les défenseurs du logement social précisent que les besoins sont les plus aigus¹⁰²⁴ ». Les possibilités de contournement sont multiples¹⁰²⁵ et les arguments discutables dans ce contexte de pénurie criante de logements :

Le maire de Peabody a soutenu que la ville avait connu de trop nombreux projets de développement au cours des années précédentes et que la construction d'un programme de logements sur le terrain acquis avec l'argent de la CPA aurait engendré des problèmes d'infrastructures en ville. « La réalité, c'est que plus de logements dans ce quartier ne correspond pas à ce qui est bon pour Peabody en ce moment »¹⁰²⁶.

¹⁰²¹ Réunion sur Zoom des 12 représentants des CoCs du Massachusetts afin de choisir une date commune pour le PIT Count, reporté pour cause de Covid et d'intempéries, le 12 janvier 2022.

¹⁰²² Propos de Mary B., *Ibid.*

¹⁰²³ BRINKER, Andrew. "Local funds meant to support housing are sometimes used to block it, report finds", *The Boston Globe*, 7 June 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/06/07/business/local-funds-meant-support-housing-are-sometimes-used-block-it-report-finds/?s_campaign=breakingnews:newsletter Accessed on July 17, 2023.

¹⁰²⁴ *Ibid.*

¹⁰²⁵ "Since the CPA was created, urban and rural communities have spent 52 and 42 percent of their CPA money, respectively, on affordable housing, the report found. Suburban communities, meanwhile, have designated just 19 percent of their CPA funds to housing, while directing 52 percent of the money toward open space and recreation projects. Moreover, some 70 communities across the state have failed to spend 10 percent of their CPA funding on housing projects. In many cases, those communities are not technically violating the parameters of the law, because instead of earmarking funds for specific projects, local officials are directing CPA funds to a housing fund in their budget", *Ibid.*

¹⁰²⁶ "The Peabody mayor argued the city had seen too much development in recent years, and that housing on the land it acquired with CPA money would have created infrastructure issues in town "The simple fact is that more housing in that neighborhood is not what's good for Peabody right now," he said". *Ibid.* (Notre traduction)

Une rapide recherche sur les caractéristiques socio-économiques indiquent que Peabody, qui jouit d'un riche passé industriel, dispose sur son territoire d'un *country club* et d'un golf, et que le revenu médian des ménages s'élève à plus de 83 000 dollars annuels, parmi les plus élevés du Massachusetts. Plus de 86% de sa population est blanche¹⁰²⁷. La diversité sociale et ethnoraciale semble écartée dans ce qu'elle incarne comme menace, dans un lieu sanctuaire de l'entre-soi.

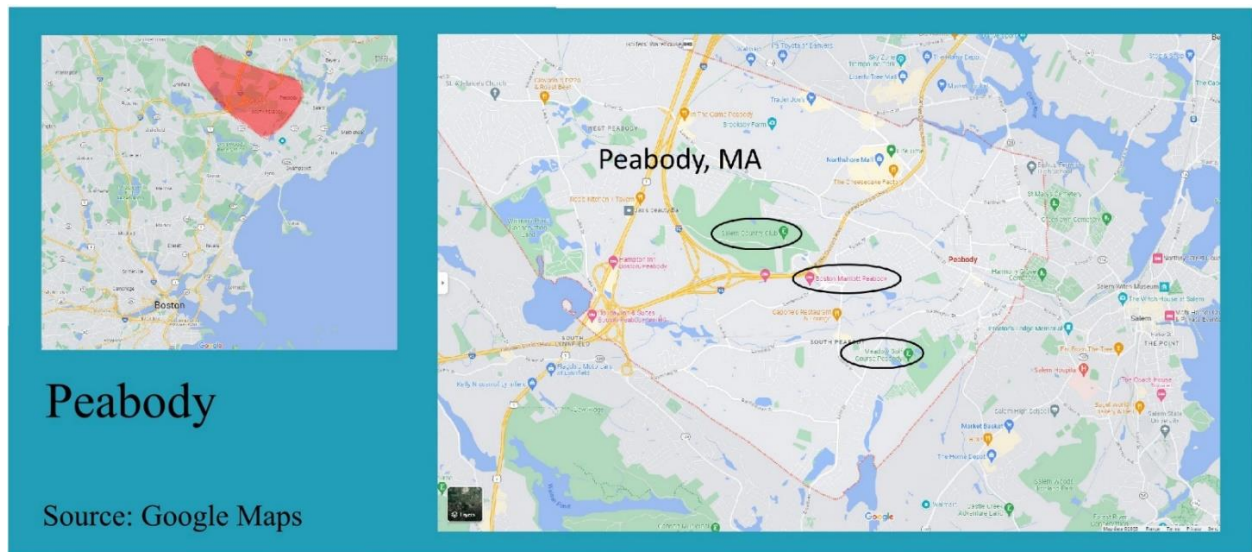


Fig. 47 – Carte de Peabody, Massachusetts.

La carte mentionne le country club, le golf et un hôtel Marriott. Source : Google Maps.

Ce que d'autres localités attendent du pouvoir étatique, c'est de contraindre l'ensemble des villes à un nouvel investissement démocratique sans dévoiement des textes de loi. La marge de manœuvre de la gouverneure élue en 2023 est pour le moins étroite.

Au moment où l'administration Healey s'attaque à la crise du logement dans le Grand Boston, elle est susceptible d'exiger que les villes construisent davantage, comme cela a été le cas dans d'autres États ces dernières années. C'est une bonne chose, rétorquent les défenseurs du logement et les observateurs, car incriminer le manque de logements de la région revient à contraindre des banlieues à croissance lente de construire davantage. Mais c'est un chemin semé d'embûches. Le contrôle local du zonage est profondément ancré dans le système municipal de gouvernement, depuis des siècles. Les autorités locales font souvent marche arrière face aux exigences de Beacon Hill¹⁰²⁸.

¹⁰²⁷ UNITED STATES CENSUS BUREAU. Peabody, MA, 2022, <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/peabodycitymassachusetts/RHI225219> Accessed on July 17, 2023.

¹⁰²⁸ “As the Healey administration takes aim at Greater Boston’s housing crisis, it may well demand that towns do more to build, as several other states have in recent years. That’s a good thing, advocates and observers say, because digging out of the region’s supply shortage hinges on compelling slow-growth suburbs to build more.

La négociation est ainsi amorcée mais pêche plus structurellement par l'absence d'une politique globale de logement social selon des critères partagés et des ressources équitablement réparties. Du reste, la fragmentation que la gouvernance néolibérale érige en principe s'observe dans un dialogue ville-État fluctuant au cours de la période qui nous occupe, marqué par des « couples » maire-gouverneur parfois dissonants. Nous choisissons de revenir rapidement sur la période qui précède l'arrivée de Marty Walsh et de Charlie Baker à ces postes respectifs, avant de nous concentrer sur la décennie actuelle marquée par la pandémie et par un renouvellement des personnalités à la tête du gouvernement municipal et étatique.

3. *Les fluctuations du dialogue institutionnel*

Nous avons largement évoqué les mesures prises par R. Flynn et M. Dukakis au cœur de la crise émergente du sans-abrisme dans les années 1980. Les décisions prises à l'époque n'étaient pas encore soumises alors aux contraintes du marché et à une gouvernance des villes orchestrée par les intérêts des élites économiques et financières. La décennie suivante s'est inscrite dans un contexte socio-politique différent : il est marqué par la volonté étatique de desserrer les mailles du filet de sécurité, le souhait municipal de dynamiser économiquement et technologiquement la ville de Boston, et de permettre aux classes moyennes de rénover leurs logements grâce à des aides financières nouvelles¹⁰²⁹. Ainsi, les attelages à la tête de l'État et de la ville ont navigué au gré du climat politique des deux décennies suivantes et des priorités données à la protection sociale ou à la ville-entreprise que décrit Paul Kantor¹⁰³⁰. L'arrivée de Marty Walsh en 2015 a signalé un tournant dans la priorité donnée au logement pour tous et l'ingéniosité municipale déployée pour, à défaut de mettre un terme au sans-abrisme, en réduire du moins l'accroissement.

But it's a delicate line to walk. Local control of zoning is deeply rooted in Massachusetts' town system of government, dating back centuries. And city and town officials often recoil at housing rules from Beacon Hill", BRINKER, Andrew. "Healey wants more housing. But how hard will she push communities to approve it?", *The Boston Globe*, 2 March 2023,

<https://www.bostonglobe.com/2023/03/02/business/healey-wants-more-housing-how-hard-will-she-push-communities-approve-it/>

Accessed on August 10, 2023. (Notre traduction)

¹⁰²⁹ "Menino plans to unveil loan program to spur home repairs", Geeta Anand, *The Boston Globe*, 14 January 1997, p. 20, <https://bostonglobe.com/image/441523174/?terms=%22weld%20and%20menino%22%20%2B%20%22housing%22&match=1>

Accessed on July 13, 2023.

¹⁰³⁰ Voir à ce sujet KANTOR, Paul. « Globalization and the American Model of Urban Development: Making the Market », *Metropoles*, n°1, 2007, p.31–68,

<http://metropoles.revues.org>

Cité par L. Gervais, *Ibid.*

- a. Maire, gouverneur, législateur depuis 2014 : un attelage heureux ?

Lorsque M. Walsh quitte ses fonctions en mars 2021, les médias s'accordent pour saluer son bilan dans le champ du logement social et prédisent en parallèle que son/sa successeur(e) fera face à l'un des plus grands chantiers de la ville dans le domaine :

Depuis son arrivée à la tête de la ville en 2014, Walsh a fait de la crise du logement abordable dans la ville une priorité ininterrompue. Il a établi des objectifs ambitieux — construire 69 000 logements d'ici 2030 — et a encouragé le plus grand bond de construction que la ville ait connu depuis des décennies. L'idée était de faire baisser les loyers — parmi les plus élevés des États-Unis — en augmentant l'offre. Parallèlement, Walsh s'est appuyé sur les promoteurs pour financer davantage de logements sociaux pour les plus pauvres habitants de la ville et a lancé tout un panel de programmes pour créer et préserver des appartements auxquels ils pourraient plus facilement accéder. Cette stratégie a conduit à un total de 36 000 permis de construire pour des appartements et des *condominiums*, dont plus de 7 000 étaient proposés à un loyer abordable pour les habitants des classes moyennes et populaires. Le vivier total de logements à Boston a augmenté de 13% en une décennie¹⁰³¹.

Si le constat élogieux est du reste validé par d'autres relais médiatiques¹⁰³², l'action de Walsh se distingue en effet par des ressorts innovants en matière de logement social, dans une approche qui dépasse l'endettement public vilipendé par les néolibéraux et la crainte d'une « privatisation » de la ville par leurs adversaires. Le *Mayor's Office of Housing*, Bureau du maire pour le logement, voit le jour sous sa mandature¹⁰³³. La création d'une telle entité marque

¹⁰³¹ “Since taking office in 2014, Walsh has consistently made the city’s affordability crisis a priority. He set ambitious goals — such as adding 69,000, units of housing by 2030 — and helped foster the biggest building boom the city has experienced in decades. The idea was to drive down rents — among the highest in the United States — by increasing supply. At the same time, Walsh leaned on developers to help fund more housing for the city’s poorest residents and launched an array of programs to create and preserve apartments they could better afford. It’s a strategy that has led to nearly 36,000 apartments and condominiums being permitted, more than 7,000 of them set at rents affordable to lower- and middle-income residents. That has increased Boston’s housing stock by about 13 percent in a decade”. LOGAN, Tim. “Housing is one of the biggest challenges facing Boston’s next mayor”, *The Boston Globe*, 27 January 2021, <https://www.bostonglobe.com/2021/01/28/business/housing-is-one-biggest-challenges-facing-bostons-next-mayor/>

Accessed on July 13, 2023. (Notre traduction).

¹⁰³² Cf. *City Hall*, Wiseman. Le documentaire recèle de nombreuses scènes vantant les mérites de l'action de Walsh à la tête de la ville.

VALENCIA, Milton J. “Walsh was an empathic mayor who leaves behind a lasting mark, as well as unfinished projects”, *The Boston Globe*, 22 March 2021, <https://www.bostonglobe.com/2021/03/22/metro/his-seven-years-walsh-channeled-some-energy-strong-economy-toward-pockets-need-few-commitments-remain-unfulfilled/>
Accessed on July 13, 2023.

¹⁰³³ “The Mayor's Office of Housing (MOH) is responsible for: housing the homeless, developing affordable housing, and managing the City’s real estate. We also work to ensure that renters and homeowners can find, maintain, and stay in their homes. The department develops and implements the City's housing creation and homelessness prevention plans. The department also collaborates with local and national partners to find new solutions and build more affordable housing for all, particularly those with lower income”, CITY OF BOSTON, *Op. Cit.*

une préoccupation institutionnelle double, qui veut replacer mal-logement et sans-abrisme au cœur de l'action politique municipale, et qui la dote d'un budget en conséquence. La description des missions du Bureau révèle également une volonté de travailler conjointement avec des partenaires à toutes les échelles du pouvoir. Dans cette optique, la collaboration avec les services de l'État et du gouverneur est restée fluide, sans turbulences majeures, dans un dialogue fructueux entre le maire, démocrate convaincu et soutien fervent des syndicats, — et des classes moyennes dont il est lui-même issu — et un gouverneur républicain modéré, réélu pour un second mandat en 2018 et plébiscité plus largement par les électeurs démocrates, dont 70% lui ont fait confiance¹⁰³⁴.

Dans ce climat favorable aux innovations sociales et politiques, la mise en place de la contribution de certaines transactions immobilières au financement du logement social constitue une *tabula rasa* notoire, et jette les bases d'une collaboration inédite entre deux camps traditionnellement opposés, promoteurs et locataires modestes. Inédit à l'échelle fédérale¹⁰³⁵, le projet de loi a reçu le soutien de nombreuses organisations citoyennes, mais aussi de personnalités politiques locales, comme la sénatrice Joanne Comerford et l' élu à la Chambre des Représentants, Mike Connolly. Selon la Coalition pour une proposition locale de logements abordables, *Local Option for Housing Affordability Coalition*, LOHA, la loi permettrait de « mettre en place un prélèvement sur les profits des ventes immobilières entre 0.5 et 2% dans le seul but de créer et de gérer le logement abordable à l'échelle locale¹⁰³⁶ ».

La mesure est avancée entre le départ de M. Walsh et l'élection de Michelle Wu, et demeure encore, à l'heure où nous écrivons, un projet de loi. Son vote transformerait de manière radicale les perspectives financières et de construction du logement abordable à l'échelle étatique, et concrétiserait une politique venue d'en bas, portée par des municipalités unies pour permettre à tous les habitants du *Commonwealth* de jouir d'une manne financière nouvelle. Si le gouverneur n'est pas directement impliqué dans le projet de loi, la législature s'est alliée aux

¹⁰³⁴ KASHINSKY, Lisa. “Charlie Baker is one of the nation’s most popular governors. That is not enough for the GOP”, *Politico*, 8 June 2021,

<https://www.politico.com/news/2021/06/08/charlie-baker-massachusetts-governor-gop-492176>
Accessed on July 13, 2023.

¹⁰³⁵ Le texte de présentation précise simplement que 37 États et le District de Columbia utilisent le calcul des frais de transfert des transactions immobilières « pour une variété d’usages ». “Transfer Fee for Affordable Housing”,

https://www.macdc.org/sites/default/files/documents/transfer_fee_legislation_fact_sheet_3.9.22.pdf
Accessed on July 13, 2023.

¹⁰³⁶ “Enact a Real Estate Transfer Fee (between 0.5%-2.0%) for the exclusive purpose of creating and supporting local affordable housing”, *Local Option for Housing Affordability Coalition*, LOHA,

<https://www.realestatetransferfee.org/legislation>
Accessed on July 13, 2023. (Notre traduction)

municipalités de l'État et à celle de Boston au premier chef, et donne une légitimité à l'intervention coordonnée des villes dans le domaine social¹⁰³⁷. En « imposant¹⁰³⁸ » un prélèvement sur les transactions immobilières, les villes qui adhèrent au projet de loi prennent à bras-le-corps la question du logement pour tous, et endossent un pouvoir d'action directe iconoclaste sur les rouages du marché immobilier. Plus d'une centaine d'organisations citoyennes et institutionnelles soutiennent le projet dans tout l'État, et incluent des associations de locataires, des coalitions de sans-abris, des banques alimentaires locales mais aussi des agences de planification urbaines¹⁰³⁹. Un article du *Globe* paru en mai 2023 renseigne sur certains aspects de la loi et sur ses chances d'être votée, dans un contexte socio-politique propice, après des années de revendications en ce sens restées lettre morte¹⁰⁴⁰. Le montant et les critères d'application de ce transfert financier varient selon les villes, symbole supplémentaire d'une territorialisation de la politique du logement susceptible d'engendrer des rivalités interurbaines, dans un effet de seuil potentiellement polémique :

Le projet de Boston, qui repose sur une version précédente signée par l'ancien maire Martin J. Walsh en 2019, imposerait un impôt pouvant aller jusqu'à 2% de toute transaction supérieure à 2 millions de dollars et dont s'acquitterait l'acquéreur. Il inclut également des réductions fiscales pour les personnes âgées à faibles revenus (...) Somerville inclurait toutes les ventes immobilières, en imposant un prélèvement de 1% à l'acheteur, et en prévoyant des exemptions pour chacune des parties prenantes en cas de résidence principale. À Concord et Martha's Vineyard, le prélèvement s'appliquerait aux transactions supérieures à un million, et comme à Boston, serait calculé sur la portion de la vente qui dépasse ce seuil¹⁰⁴¹.

La synchronicité dans le champ du logement social est suffisamment rare pour justifier l'appel d'air engendré par une mesure qui gagne en popularité dans l'opinion publique et parmi les élites politiques et économiques. S'il est délicat d'évaluer dans quelle mesure les retombées de

¹⁰³⁷ Annexe 3.11

¹⁰³⁸ Le terme *impose* est utilisé dans le texte de présentation de la loi.

¹⁰³⁹ "Transfer Fee for Affordable Housing", *Op. Cit.*

¹⁰⁴⁰ "Pushed fruitlessly for years by officials in Boston and neighboring cities, the Cape and Islands, and even by major businesses such as *Mass General Brigham*, the proposed tax has been vociferously opposed by real estate industry groups. But the mounting urgency of the housing crisis, a new Democratic governor in the corner office, and the growing number of communities agitating for the tax are coming together to open a window that supporters say did not exist before". PLATOFF, Emma, STOUT, Matt. "Overshadowed by *rent control* debate, proposals for transfer taxes pick up steam in housing discussions", *The Boston Globe*, 7 May 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/05/07/metro/overshadowed-by-rent-control-debate-proposals-transfer-taxes-pick-up-steam-housing-discussions/?s_campaign=breakingnews:newsletter Accessed on July 14, 2023. (Notre traduction)

¹⁰⁴¹ "Boston's plan, which builds on an earlier version signed by former mayor Martin J. Walsh in 2019, would impose a tax of up to 2 percent on any amount above \$2 million, with the fee paid by the seller. It also includes property tax breaks for low-income seniors (...) Somerville would include all real estate sales, imposing a 1 percent fee on the seller and a 1 percent fee on the buyer, with exemptions on either party if the home is a primary residence. In Concord and on Martha's Vineyard, the fee would apply to home sales over \$1 million, and like in Boston, would be assessed only on the portion of the sale exceeding that threshold", *Ibid.* (Notre traduction)

la pandémie influencent la mise en place de ces dispositifs inédits, la législature du Massachusetts se révèle néanmoins alerte sur le traitement d'un logement qui devient inaccessible pour tous ou presque.

Dans le sillage de cette proposition de loi sur le transfert des revenus immobiliers, Mike Connolly, élu à la Chambre et mentionné plus haut, milite pour le vote d'un Programme de logement social dans le Massachusetts, *The Massachusetts Social Housing Program*, dans une redéfinition éclairante de l'adjectif : selon le projet présenté dans les médias et sur le site de l'élu¹⁰⁴² :

Le logement social est un logement financé par l'État et à destination de ménages aux revenus variés, dont les autorités du logement sont propriétaires. Il combine les bénéfices sociaux du logement public à l'évolutivité des constructions du marché, tout en évitant les écueils qui ont nui aux programmes de logements publics¹⁰⁴³.

Le relais proposé est celui de *MassHousing*, agence quasi-publique déjà évoquée et qui permet de garantir un cadre institutionnel au dispositif. Le document de présentation mis en ligne rappelle que la mesure existe déjà dans le Maryland, et qu'elle est à l'étude dans quelques États de l'Union¹⁰⁴⁴. L'argument, souvent utilisé dans le champ de l'innovation sociale, permet de légitimer la revendication et d'en renforcer la faisabilité. La démocratie participative est à l'œuvre, car M. Connolly s'adresse directement aux habitants de Cambridge et de Somerville qu'il représente à la Chambre, en les invitant à contribuer au débat public préalable à la présentation de la loi.

¹⁰⁴² CONNOLLY, Mike (State Rep.). "Introducing the Massachusetts Social Housing Act", 20 June 2023, https://www.repmikeconnolly.org/introducing_the_massachusetts_social_housing_act Accessed on July 13, 2023.

¹⁰⁴³ "Social housing is state financed, mixed-income housing, owned by our housing authorities. It combines the social benefits of public housing with the scalability of market rate development, while avoiding challenges that doomed many public housing programs", H. 3873, *An Act Establishing the Massachusetts Social Housing Program*, https://assets.nationbuilder.com/repmikeconnolly/pages/399/attachments/original/1687391230/H3873_Mass_Social_Housing_Act_Fact_Sheet_6-21-23.pdf?1687391230 Accessed on July 13, 2023. (Notre traduction)

¹⁰⁴⁴ Rhode Island, California, The District of Columbia, Hawaii, *Ibid*.

Introducing the Massachusetts Social Housing Act

June 20, 2023

Dear Cambridge and Somerville Constituents –

I am very proud to announce that we recently completed drafting new legislation to establish a Social Housing program in Massachusetts.

H.3873, *An Act Establishing the Massachusetts Social Housing Program*, was drafted by House Counsel and myself with input from some of our nation's leading social housing experts and some of our community's most dedicated housing justice organizers.

On Thursday at 6 pm, our [Housing For All legislative table](#) is hosting a special, virtual meeting where I will outline the workings of the bill and address any questions you may have. Then on Monday, June 26, at 10 am, the bill will be heard in a hybrid public hearing hosted by the legislature's Joint Committee on Housing.

[Click here](#) to register for [Thursday's informational session](#) with our legislative table group.

[Click here](#) to view or download the [Massachusetts Social Housing Act](#) fact sheet.

Fig. 48 - Lettre de Mike Connolly à ses administrés, le 20 juin 2023.

https://www.repmikeconnolly.org/introducing_the_massachusetts_social_housing_act

L'incursion d'un terme aussi fortement connoté, *social*, suggère un commentaire : M. Connolly appartenait jusqu'au 10 juillet 2023 aux Socialistes Démocrates d'Amérique, *Democratic Socialists of America*, DSA, qui milite principalement, sur le plan local et fédéral, pour l'abolition du capitalisme, le droit au logement pour tous et l'éducation gratuite. Le choix de l'adjectif *social* s'inscrit donc dans une vision socialiste de la société, c'est-à-dire dans ce cadre précis, d'un État qui met en œuvre et finance des politiques publiques de protection sociale. Le terme révèle aussi indirectement l'ampleur des échecs passés et leurs retombées symboliques : ainsi, *public housing* renvoie dans l'inconscient collectif local à des programmes de logements privés de financement et fortement délabrés, que certains locataires même très modestes ont progressivement désertés.

Toutefois, le 10 juillet 2023, M. Connolly est contraint de quitter l'organisation socialiste, coupable aux yeux de DSA d'avoir notamment soutenu la candidature de la nouvelle gouverneure Maura Healey, élue en 2023.

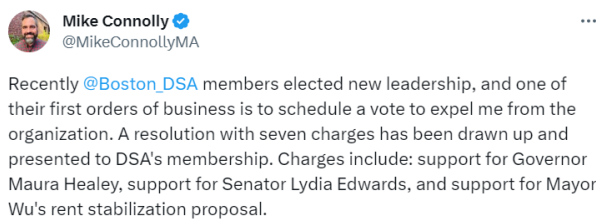


Fig. 49 - Message posté par Mike Connolly sur son compte Twitter le 5 juillet 2023.

https://twitter.com/MikeConnollyMA/status/1676581972078985217?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1676581972078985217%7Ctwgr%5Ec4a0943afe241067cf5d17ab741de6497bfd6de9%7Ctcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Ftheintercept.com%2F2023%2F07%2F07%2Fboston-dsa-mike-connolly%2F

Si l’anecdote révèle des tractations politiques qui nuisent à la cause défendue du reste par les deux parties en conflit, elle risque dans l’immédiat d’altérer le projet de logement social avancé par l’élu, et qui intervient dans un contexte local marqué par l’affluence de nouvelles populations sans logement, en particulier des familles haïtiennes¹⁰⁴⁵, dont l’émigration vers Boston s’est développée avant même que la détérioration de la situation politique et économique récente ne survienne dans l’île.

Dans ce contexte, une lutte d’influence entre les autorités étatiques et locales se joue, et place les sans-abris au centre d’un débat qui les réifie. Ainsi, il est du ressort de l’État de transformer si besoin les hôtels disponibles en foyers d’accueil dans des villes qui, parfois, s’y opposent. À l’échelle du Massachusetts, les communes rebelles se situent pour plusieurs d’entre elles dans la partie ouest, plus rurale, et menacent notamment les établissements qui se plient à la demande de l’État d’un arrêt des aides financières et matérielles municipales¹⁰⁴⁶. Dans une autre ville, des membres de l’équipe municipale se sont opposés à la transformation d’un dortoir vacant du campus en foyer, alors même que l’université avait donné son accord¹⁰⁴⁷. Dans ce cas précis, l’empilement des interlocuteurs traduit un souhait vain des services de l’État de

¹⁰⁴⁵ “Larry Seamans, chief executive of Boston-based Family Aid, said his human services agency has helped 175 families, more than 550 people, find emergency housing since last July, all of whom came directly from BMC. **Nearly 70 percent of those families were from Haiti**, a few were from South America, and the remainder were local residents grappling with housing instability”, BARTLETT, Jessica, GROSS, Samantha J. “Hospitals and aid groups press state for improved ‘front door’ to emergency shelter”, *The Boston Globe*, 2 May 2023,

https://www.bostonglobe.com/2023/05/02/metro/hospitals-aid-groups-press-state-improved-front-door-emergency-shelter/?p1=StaffPage&p1=Article_Inline_Text_Link

Accessed on July 17, 2023. (Nous surlignons)

¹⁰⁴⁶ Marlborough, petite ville de 40 000 habitants située entre Boston et Worcester, *Ibid.*

¹⁰⁴⁷ “In North Adams, some officials oppose using a vacant dorm at the Massachusetts College of Liberal Arts to shelter homeless families, even though the college itself supports it”, GROSS, Samantha J. “In Mass. race to shelter homeless families, some local governments balk. The state is moving to change that”, *The Boston Globe*, 5 May 2023, <https://www.bostonglobe.com/2023/05/03/metro/mass-race-shelter-homeless-families-some-local-governments-balk-state-is-moving-change-that/>

Accessed on July 18, 2023.

concilier des intérêts contraires. Ces efforts étatiques, souvent réduits à des rituels de l’impuissance, répondent toutefois à des « bonnes volontés » citoyennes observées localement, et qui se détachent d’une vision erronée de villes unilatéralement hermétiques à l’assistance sociale :

Quand un hôtel Best Western a été choisi pour servir de foyer d’urgence à Concord, certains habitants ont affirmé que cela leur avait ouvert les yeux sur le manque de logements abordables. À Salem, où l’État a converti un complexe résidentiel vacant de l’université publique en logements d’urgence, les dirigeants locaux ont bien accueilli le projet¹⁰⁴⁸.

C’est avec l’appui de cet élan citoyen ponctuel que Mmes Wu et Healey s’efforcent de replacer le logement au cœur des priorités sociales, dans une toile de fond marquée par les effets lancinants du Covid sur le logement et le sans-abrisme, et l’arrivée concomitante de nombreux migrants sur le territoire.

b. Wu et Healey : le renouveau et l’urgence

Le Massachusetts et Boston ont placé à leur tête en 2022 et 2023 deux femmes jeunes, chacune issue d’une minorité différente : la gouverneure Maura Healey appartient à la communauté LGBTQ+ et la maire Michelle Wu est Asiatique-Américaine. Leur constat sur la nécessité d’agir de toute urgence en matière de logement abordable les rassemble face à l’adversité et les réticences venues de la législature et des groupes de pression sur la scène publique.

L’arrivée massive en 2022 de migrants fuyant la misère ou la guerre sur les côtes du Massachusetts¹⁰⁴⁹ a fortement altéré les conditions d’accueil traditionnelles des familles en saturant les foyers¹⁰⁵⁰. Dès son élection en janvier 2023, Maura Healey s’est adressée à la législature pour demander un budget exceptionnel de 85 millions de dollars, permettant de

¹⁰⁴⁸ “When a Best Western in Concord was picked to serve as an emergency shelter, some residents said the move opened their eyes to the lack of affordable housing. In Salem, where the state converted a vacant Salem State University residential complex into shelter housing, local leaders welcomed the project”, *Ibid.* (Notre traduction)

¹⁰⁴⁹ Annexe 3.12

¹⁰⁵⁰ “Healey took office as Massachusetts entered the second calendar year of an extraordinary wave of immigration to the United States, driven by instability and dire economic conditions in Latin America, the Caribbean, the Middle East, and Ukraine. The new arrivals — more than 2 million people in the past year, by some estimates — have strained nonprofits and state and local governments from Texas to New York City”, DAMIANO, Mike, GROSS, Samantha J. “As emergency shelters overflow, Healey’s push for funding comes up against a slow-moving Legislature”, *The Boston Globe*, 30 January 2023, <https://www.bostonglobe.com/2023/01/30/metro/emergency-shelters-overflow-healeys-push-funding-comes-up-against-slow-moving-legislature/> Accessed on July 17, 2023.

soutenir à la fois les foyers d'hébergement et les établissements scolaires accueillant ces écoliers imprévus. La demande relayait du reste celle de son prédécesseur, d'un montant supérieur, restée lettre morte. Elle a été accompagnée par un engagement de la gouverneure à continuer de « développer une capacité d'accueil équitable et durable dans les foyers, en reconnaissant que ces familles et les communautés dans lesquelles elles vivent se débattent pour subvenir à leurs besoins¹⁰⁵¹ ». La réticence de *Beacon Hill* à octroyer ce budget exceptionnel oppose réalité et représentation dans une troublante évidence : les articles de presse ont égrené au cours de l'année 2022 des constats sur l'augmentation du nombre de personnes dormant dans les services d'urgence des hôpitaux faute de places ailleurs¹⁰⁵², incursion de l'urgence sociale dans l'espace médical, dernier rempart avant la rue. Ils ont également évoqué celles que le Massachusetts loge dans des hôtels lorsque les foyers sont engorgés¹⁰⁵³, dans une illégalité étatique passée sous silence, contrevenant au droit à un abri pour les familles.

En donnant néanmoins des gages de bonne conduite aux législateurs, M. Healey rend également hommage au travail des municipalités, et se rapproche des pouvoirs locaux quand Charlie Baker avait été jugé plus distant à leur égard¹⁰⁵⁴. La concorde des autorités locale et étatique sert ainsi de socle fertile à une recherche multidirectionnelle de solutions innovantes. Si l'impulsion financière vient généralement des services de la gouverneure, la maire occupe le terrain médiatique et avance des propositions qui vont de la volonté — toujours rejetée à

¹⁰⁵¹ “To increase shelter capacity equitably and sustainably, recognizing that these families and the communities in which they live are struggling to meet their needs”, *Ibid.*

¹⁰⁵² “With nowhere else to go, some Massachusetts families are sleeping in the ER”, Gabrielle Emmanuel, *All Things Considered*, NPR, 11 January 2023,

<https://www.npr.org/2023/01/11/1148488883/with-nowhere-else-to-go-some-massachusetts-families-are-sleeping-in-the-er>

Accessed on July 17, 2023.

¹⁰⁵³ CURRAN, Kathy. “Mass. Is Spending Hundreds of Dollars a Night to House Families in Hotels”, *NBC Boston*, 22 March 2023,

<https://www.nbcboston.com/investigations/mass-is-spending-hundreds-of-dollars-a-night-to-house-families-in-hotels/3008231/>

GROSS, Samantha J. “Number of homeless and migrant families living in emergency hotels rises in Massachusetts”, *The Boston Globe*, 22 March 2023,

<https://www.bostonglobe.com/2023/03/22/metro/600-homeless-migrant-families-living-emergency-assistance-hotels/>

Accessed on July 17, 2023.

¹⁰⁵⁴ “Healey may also be striving to improve relations with local governments. On Jan. 19, senior leaders from the Healey administration and top officials from Boston *City Hall* met to discuss immigration matters. The meeting came after Mayor Michelle Wu and Baker publicly sparred over homelessness and addiction issues, specifically in Boston’s so-called Mass. and Cass corridor, where drug dealing is rampant and encampments have popped up in the street”, Damiano, *Ibid.*

l'heure où nous écrivons — de restaurer un contrôle des loyers¹⁰⁵⁵, à l'établissement d'un quota du nombre de logements abordables au sein de chaque nouvelle construction¹⁰⁵⁶.

Cette dernière initiative, qui doit encore recueillir l'adhésion du conseil municipal mais a été validée par la BPDA¹⁰⁵⁷, achoppe face à la fronde des promoteurs immobiliers, qui invoquent les taux d'intérêt élevés et l'instabilité de la situation économique. La mairie a pourtant revu à la baisse ses exigences, passant de 20 à 17% de logements concernés par la mesure, déjà en vigueur du reste à Cambridge et Somerville. Des études rapportées dans l'article indiquent que les constructions de logements ont diminué dans ces villes à la suite de l'adoption de la mesure, et que sur la côte ouest, San Francisco a réduit la part de logements sociaux dans les nouvelles constructions pour des raisons également budgétaires¹⁰⁵⁸.

Le rôle néfaste de la pandémie sur cette toile de fond locale, à la fois sujet persistant de frilosité pour les investisseurs et motif opportun pour justifier un refus de contribution à la démarche, complique la tâche municipale, en réduisant sur le long terme les chances d'une action sociale d'ampleur. Ainsi, en revoyant à la baisse le pourcentage de logements concernés dans l'espoir de rallier les opposants au projet, M. Wu s'est aliénée une partie de son conseil municipal, qui souhaite faire pression sur l'édile et a rallié à sa cause des activistes du logement social et des associations de voisinage¹⁰⁵⁹. Les attermoissements évoqués illustrent la prégnance des modes opératoires néolibéraux dans l'espace public¹⁰⁶⁰. En exprimant leur insatisfaction face aux compromis municipaux sur le nombre de logements abordables exigés, les membres du conseil luttent de fait contre « le plus petit dénominateur commun de responsabilité sociale et d'offre d'assistance¹⁰⁶¹ » dans un contexte d'urgence qui appelle à un effort tout autre. La notion même d'urgence sociale figure à la marge dans la doxa néolibérale, présentée par les urbanistes Neil Brenner et Nik Theodore dans leur ouvrage. Elle mobilise au contraire, le registre de la peur

¹⁰⁵⁵ Cf. II D 1 b.

¹⁰⁵⁶ CARLOCK, Catherine. "Mayor Wu's affordable housing plan pushes forward, but resistance remains", *The Boston Globe*, 16 July 2023,

https://www.bostonglobe.com/2023/07/16/business/wu-affordable-housing/?s_campaign=breakingnews:newsletter

Accessed on July 17, 2023.

¹⁰⁵⁷ Boston Planning and Development Agency, *Op. Cit.*

¹⁰⁵⁸ Carlock, *Ibid.*

¹⁰⁵⁹ "Five councilors last week signaled concerns that the plan doesn't go far enough, co-signing a letter along with 31 neighborhood and housing advocacy groups that calls for more units to be mandated at rents affordable to lower-income residents". *Ibid.*

¹⁰⁶⁰ "It is by no means clear that even the most progressive urban government can resist [social polarization] when embedded in the logic of capitalist spatial development in which competition seems to operate not as a beneficial hidden hand, but as an external coercive law forcing the lowest common denominator of social responsibility and *Welfare* provision within a competitively organized urban system," BRENNER, Neil, THEODORE, Nik. *Spaces of Neoliberalism, Urban Restructuring in Northern America and Western Europe*, Blackwell Publishing, 2002, p. 46.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 46. (Notre traduction)

de l'endettement urbain et de la perte de profits immobiliers. Or c'est là que réside, aux yeux des travailleurs sociaux, la véritable urgence.

Les défis du logement et du sans-abrisme sont donc multiples. La pandémie récente est venue mettre en abyme cette crise aiguë, qui continue de forcer des familles à vivre ailleurs que sous un toit. Aimant social au-delà même des frontières états-uniennes, la ville de Boston attire chaque jour, malgré son climat hivernal inhospitalier, des personnes qui échouent à trouver un logement ailleurs et espèrent bénéficier d'un filet de sécurité incarné par le droit à un abri appliqué dans l'État. Si l'action des travailleurs sociaux a fait ses preuves pour éviter à certains de basculer dans le sans-abrisme, elle pêche encore dans la suite du parcours de ces personnes en détresse : « l'effort fourni par les services de gestion des sans-abris devrait être concentré juste avant et juste après le franchissement de la porte du foyer¹⁰⁶² ». Il convient donc de prendre littéralement en étau les difficultés liées au sans-abrisme dans une gestion temporellement affûtée. Les constats d'échec évoqués dans notre étude quant au suivi des personnes sans logement semblent démontrer que cette approche en forme d'étreinte symbolique n'est pour le moment pas suffisamment déployée. En outre, les incohérences structurelles du zonage et les seuils changeants d'éligibilité aux aides au logement se conjuguent à une fragmentation dommageable des services d'assistance.

c. À la recherche de nouveaux modèles : le Massachusetts en perte de vitesse ?

Dans ce contexte, les élites politiques locales et étatiques mènent dans l'ensemble une politique volontariste, qui cherche à redessiner la géographie sociale du Grand Boston et opère des choix urbanistiques inédits. Elles demeurent toutefois à la merci des intérêts économiques privés et des pressions locales d'élus peu acquis à la cause du logement social et du sans-abrisme local. Longtemps à l'avant-garde de la protection des indigents, berceau des premiers foyers d'urgence et de textes de loi progressistes, le Massachusetts semble avoir perdu son avance initiale¹⁰⁶³. Le retard accumulé notamment sur la prise en charge des anciens détenus

¹⁰⁶² "The focus of homeless services system should be just before and just after the shelter door", *In the Midst*, *Op. Cit.*, p. 147. (Notre traduction)

¹⁰⁶³ "Boston's always been, within the state, a leader in homelessness issues (...) But as far as the state goes, I do feel that (...) back in the 1980s, 1990s and early 2000s, I would go to conferences in DC, and we were *always* ahead of other people. We had affordable housing trust funds before other states did, we had these housing programs they didn't have, we had a lot of, even Homeless Tracking was a big thing that a lot of people just didn't have any of that, these other states, I felt like Massachusetts was a leader in that stuff for a long time. I feel like, I'm not quite sure that's still the case now because people have caught up and are doing stuff, and every once in a while, (...) I look at things like the efforts we do for people coming out of prison, and we

dans le retour au logement, est confirmé par notre entretien avec A., dont le lourd casier judiciaire, *Criminal Offender Record Information*, CORI, continue d'entraver les chances de réinsertion¹⁰⁶⁴. Le manque de recul et d'évaluation scientifique et objective des programmes engagés est attesté par deux interlocuteurs sur place¹⁰⁶⁵.

Des articles parus ces dernières années semblent confirmer ce ralentissement de l'État sur la scène du sans-abrisme et la recherche de solutions adéquates. Ainsi, en juin 2022, le *New York Times* a consacré un long article sur la gestion jugée efficace du sans-abrisme à Houston, 4^e plus grande ville du pays, et précise que si le fléau n'a pas été éradiqué, les solutions avancées proposent des pistes prometteuses¹⁰⁶⁶. Les résultats énumérés semblent inespérés, et reposent sur un concept clé développé dans l'article : la coordination totale des équipes d'assistance et des autorités locales¹⁰⁶⁷. Si le recul historique fait défaut pour évaluer l'ampleur des résultats, la ville semble avoir obtenu l'assentiment de l'opinion publique et l'appui des élites locales dans sa lutte contre le sans-abrisme. La segmentation des services que nous avons mise en évidence dans notre étude du Grand Boston laisse présager que la duplication du dispositif élaboré à Houston reste un objectif encore lointain.

Autre symbole de l'inventivité locale face au sans-abrisme grandissant, l'Oregon a fait voter en 2019 une loi exigeant la construction de duplex dans des zones jusque-là réservées aux maisons individuelles, pour toutes les villes de plus de dix-mille habitants, dans le sillage de la mesure prise à Minneapolis évoquée en amont¹⁰⁶⁸. « Dans la région de Portland, le dispositif est poussé un cran plus loin et exige des villes et des comtés qu'ils autorisent la construction de quadruplex et de « lotissements » d'habitations autour d'un jardin partagé¹⁰⁶⁹ ».

haven't done that, and I look at some of the other states and (...) a lot of states have started these mini houses (...) and I wish we had done more of that kind of stuff [...] I think we're trying to keep our head above water and not trying to do new things", Tom A., *Op. Cit.*

¹⁰⁶⁴ Entretien avec A., *Ibid.*

¹⁰⁶⁵ "We never take time to evaluate what works and what doesn't", Tom A. *Ibid.*; "We're flying the plane as we're building the plane", Jason K., *Ibid.*

¹⁰⁶⁶ "During the last decade, Houston, the nation's fourth most populous city, has moved more than 25,000 homeless people directly into apartments and houses. The overwhelming majority of them have remained housed after two years. The number of people deemed homeless in the Houston region has been cut by 63 percent since 2011, according to the latest numbers from local officials. Even judging by the more modest metrics registered in a 2020 federal report, Houston did more than twice as well as the rest of the country at reducing homelessness over the previous decade", KIMMELMAN, Michael. "How Houston Moved 25,000 People from the Streets into Homes of Their Own", *The New York Times*, 14 June 2022, <https://www.nytimes.com/2022/06/14/headway/houston-homeless-people.html> Accessed on July 18, 2023.

¹⁰⁶⁷ "Teaming with county agencies and persuading scores of local service providers, corporations and charitable nonprofits — organizations that often bicker and compete with one another — to row in unison", *Ibid.*

¹⁰⁶⁸ Cf. III B 1 a.

¹⁰⁶⁹ "In the Portland metro area, it goes a step further, requiring cities and counties to allow the building of housing such as quadplexes and "cottage clusters" of homes around a common yard". (Notre traduction)

Le programme illustre ce que la journaliste de NPR nomme *the missing middle*¹⁰⁷⁰, expression également utilisée à propos de Minneapolis. La formule éclairante dénote une prise de conscience récente dans l'opinion publique et les médias d'un manque, d'un territoire disparu que les classes moyennes ne peuvent occuper en raison de la gentrification exponentielle des métropoles. La re-densification de certains quartiers cherche donc sans doute à diversifier sociologiquement les zones urbaines. *The missing middle* invoque également un choix urbanistique de densification modérée des villes américaines qui adhèrent au projet, à mi-chemin entre les grandes résidences individuelles et les complexes d'immeubles d'habitation délaissés depuis les années 1990¹⁰⁷¹. En redessinant leurs quartiers par le biais d'une densification encadrée, ces villes redonnent une place longtemps disparue à un habitat qui, sans révolutionner pour autant l'accès facilité au logement, redynamise certains quartiers et réduit l'étanchéité des barrières entre groupes sociaux.

- i. Minimaisons : réduire l'espace pour mieux loger les plus modestes ?

En écho au retard évoqué dans le Massachusetts concernant des solutions de logement récemment développées, les minimaisons, *tiny houses*, l'Oregon fait ainsi partie des États, avec la Californie, l'Indiana ou le Missouri, où cet habitat s'impose depuis quelques années comme une réponse possible au sans-abrisme¹⁰⁷². Si aucune définition officielle n'est à ce jour connue, une tentative de recensement de ces villages de minimaisons sur le territoire états-unien en 2020 indique qu'elles mesurent environ 37 m² (*400 square feet*) et sont parfois bâties sur des roues¹⁰⁷³. Le tableau ci-dessous répertorie les villages construits pour les sans-abris et leur statut :

¹⁰⁷⁰ "Maillon intermédiaire manquant", *Ibid.* (Notre traduction)

¹⁰⁷¹ Le journaliste Ben Austen évoque « la démolition massive des complexes de logements publics au niveau national, qui a commencé pendant l'administration Clinton dans les années 1990 » ("the mass demolition of public housing complexes nationwide, beginning during the Clinton administration of the 1990s"), *High-Risers, Cabrini-Green and the Fate of American Public Housing*, 2018, <https://www.bc.edu/bc-web/schools/carroll-school/news/2019/ben-austen.html> Accessed on July 24, 2023.

¹⁰⁷² "It reflects a growing interest in outside-the-box ideas to get unhoused people off the streets, especially during winter in cold climates and amid the covid-19 pandemic", GILES Bruce. *Tiny homes, big dreams: How some activists are reimagining shelter for the homeless*, 6 February 2022, <https://www.npr.org/sections/health-shots/2022/02/06/1077791467/tiny-homes-big-dreams-how-some-activists-are-reimagining-shelter-for-the-homeless> Accessed on July 21, 2023.

¹⁰⁷³ EVANS, Krista. "Tackling Homelessness with Tiny Houses: An Inventory of Tiny House Villages in the United States", *The Professional Geographer*, 2020, 72:3, 360-370, <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/00330124.2020.1744170?needAccess=true&role=button> Accessed on July 30, 2023.

Total number of tiny houses located	Currently open	Effort underway	Effort abandoned	Unknown status
115	34	57	12	12

Fig. 50 - Nombre de **villages** de minimaisons pour les sans-abris aux États-Unis en juillet 2019.

<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/00330124.2020.1744170?needAccess=true&role=button>

Cet habitat demeure toutefois une solution temporaire, ainsi que le rappelle le directeur de la Coalition nationale pour les sans-abris, Donald Whitehead Jr., :

Les minimaisons sont une bonne solution d’urgence, pour protéger les gens des éléments climatiques et de la violence, mais ne sont pas des solutions sur le long terme, contrairement à l’augmentation du nombre d’emplois suffisamment rémunérés, à une offre suffisante de maisons disponibles, et au financement de *vouchers*¹⁰⁷⁴.

Si ces minimaisons n’ont pas encore essaimé à grande échelle¹⁰⁷⁵, notamment dans le Massachusetts, c’est principalement en raison du zonage et des réticences de voisinage¹⁰⁷⁶. L’exemple unique à ce jour dans le Grand Boston des cottages *Shattuck*, évoqué en amont¹⁰⁷⁷, reste également marqué par l’éloignement géographique des infrastructures nécessaires, un écueil récurrent ailleurs et qui relègue ces populations à la marge d’un espace public censé favoriser une réinsertion sociale. Le véritable défi est bien d’ordre spatial : quand la construction de ces maisons est possible, il convient de les insérer dans un paysage urbain adapté aux besoins de leurs futurs occupants, un pari réussi à Madison, dans le Wisconsin¹⁰⁷⁸. Le site Internet *Occupy Madison*, né dans le sillage du mouvement *Occupy Wall Street* de 2011 sur les inégalités criantes de revenus aux États-Unis, a annoncé en décembre 2022 la construction de la dernière des neuf minimaisons prévues. Le terrain sur lequel sont construites ces maisons est niché dans un ensemble résidentiel, entre les deux principaux lacs que compte la ville et non loin de plusieurs espaces verts.

¹⁰⁷⁴ “Tiny homes are a good emergency option, to protect people from the elements and violence, but are not long-term solutions, like increasing the number of living-wage jobs, the housing stock, and funding for housing vouchers”. *Ibid.* (Notre traduction)

¹⁰⁷⁵ Annexe 3.13

¹⁰⁷⁶ “Zoning regulations and building codes have prevented tiny homes from being built in some cities, as have concerned neighbors”, *Ibid.*

¹⁰⁷⁷ Cf. III p. 2.

¹⁰⁷⁸ “Tucked inside a residential neighborhood in Madison, Wis., and surrounded by a wooden fence and greenery, are nine little houses. With multicolored siding and roofs, they look like people-sized birdhouses. And they fit right in”, *Ibid.*



Fig. 51 - Photo du village de minimaisons Occupy Madison, 24 novembre 2014.

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:OM_Village_.jpg#metadata

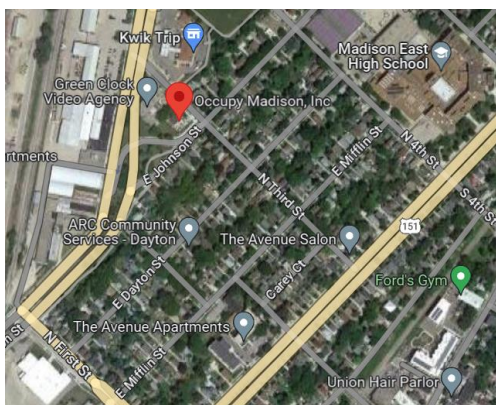


Fig. 52 - Occupy Madison

Capture d'écran qui montre l'insertion dans une zone urbaine d'habitat dense et la proximité avec l'un des lycées de la ville.
Source : Google Maps.

Si l'on consulte le rapport annuel sur le sans-abrisme publié par le HUD en décembre 2022, on constate que le Wisconsin ne fait pas partie des États les plus touchés aux États-Unis¹⁰⁷⁹. Le dispositif de Madison est à ce titre instructif : bien qu'il réponde à une demande indéniable, il ne s'inscrit pas dans une urgence aussi absolue que dans d'autres villes côtières. Surnommé le siège d'un « petit New Deal » en raison de ses décisions pionnières sur le droit du travail et la rémunération des chômeurs dans les années 1930, le Wisconsin, — et à travers lui Madison, sa deuxième ville la plus peuplée —, prend donc les devants dans la lutte contre le sans-abrisme, dans une démarche citoyenne qui promet un nouvel ordre citoyen : il s'agit d'occuper physiquement la ville, de rendre à chacun une parcelle même infime de territoire urbain considéré comme dû.

La construction de minimaisons est autorisée dans le Massachusetts depuis janvier 2020¹⁰⁸⁰ : toutefois, le site Internet qui liste les règles de construction pour chaque municipalité révèle un

¹⁰⁷⁹ Le Wisconsin reste notamment épargné par le sans-abrisme chronique, *The 2022 Annual Homelessness Assessment Report (AHAR) to Congress, Ibid.*, p. 74.

¹⁰⁸⁰ « The Tiny House Blog », Updated 9 June 2023, <https://www.tinyhouse.com/post/massachusetts-tiny-home-rules-and-regulations#:~:text=Yes%2C%20you%20can%20live%20permanently,it%20unsuitable%20for%20permanent%20living>. Accessed on July 21, 2023.

nombre considérable d'obstacles qui peuvent expliquer le retard pris par l'État dans le domaine. La pression sur le zonage reste forte. Du reste, les minimaisons existantes dans l'État sont soit proposées à la vente¹⁰⁸¹, inaccessibles de ce fait à des personnes sans ressources, soit présentées comme des expériences de loisir et de dépaysement pour des touristes à la recherche de nouveauté et de minimalisme¹⁰⁸².

La vente de ces maisons interroge : dans un espace urbain et suburbain si prisé, elle représente en effet une alternative de logement pour les personnes écartées du marché de l'immobilier traditionnel. L'existence de ce marché « parallèle » traduit un degré de paupérisation supplémentaire, et s'adresse aux franges de la population dont le salaire ou la pension ne permettent plus de vivre décemment dans le Massachusetts. Si cet habitat peut avoir une utilité sociale, il ne résout que partiellement la crise du logement, situé dans des territoires à l'écart des grandes villes et de leurs services.

À Seattle, une autre initiative a permis de construire des minimaisons sur des propriétés existantes, dans le cadre des Unités de logement supplémentaires, *Accessory Dwelling Units*, sur une même parcelle¹⁰⁸³. Les coûts de construction par maison s'élèvent à 75 000 dollars et chacune est conçue pour être démontable si besoin. La démarche a connu un franc succès, la difficulté résidant principalement dans la recherche de propriétaires disposés à céder une partie de leur terrain. La construction écologique de ces maisons inclut des panneaux solaires qui illustrent un retour sur investissement de la communauté lorsqu'elle reçoit l'électricité fournie. Plus largement, l'harmonie architecturale recherchée dans la conception intérieure et extérieure de ces minimaisons¹⁰⁸⁴ traduit un souci de faire coexister pauvreté et esthétique, en écho aux propos de Jacob Riis, journaliste, photographe et réformateur urbain (1849-1914) qui a œuvré pour l'amélioration des conditions de vie des plus modestes, à New York notamment. Selon lui, « l'amélioration du comportement des gens est proportionnelle à celle de leurs conditions de vie¹⁰⁸⁵ ». Cette approche est également relayée dans les années 1920 par l'école de Chicago, et allie dégradation des lieux et pauvreté des habitants dans un tropisme urbain souvent

¹⁰⁸¹ Tiny House Listings,
https://tinyhouselistings.com/listings/icosahedron-house-tiny_house
Accessed on July 21, 2023.

¹⁰⁸² Tuxbury Tiny House village,
<https://www.tuxburytinyhouse.com/>
Accessed on July 21, 2023.

¹⁰⁸³ "Tiny Homes for the Formerly Homeless", Jane Margolies, *The New York Times*, 3 May 2023,
<https://www.nytimes.com/2023/05/03/style/seattle-homeless-tiny-homes.html>
Accessed on July 21, 2023.

¹⁰⁸⁴ Annexe 3.14

¹⁰⁸⁵ "People's behavior improves exactly as much as did their living conditions", Katz, *Op. Cit.*

observé¹⁰⁸⁶. Si l'argument est sujet à des interprétations controversées et peut laisser croire à l'irresponsabilité civique des nécessiteux¹⁰⁸⁷, il invite aujourd'hui à redorer le blason de constructions sociales trop longtemps érigées sous l'angle utilitaire, et faisant peu de cas de l'esthétique. C'est donc vers un nouvel éthos de la construction de logements pour tous que tendent ces projets novateurs.

À Madison comme à Seattle, ces initiatives sont portées par des *non-profits*, voire des citoyens agissant au départ de leur propre chef, et dont les compétences architecturales valident leur vision et créditent leur démarche du sceau de la faisabilité. Les projets ne sont donc pas issus d'une politique locale au sens décisionnel et institutionnel du terme. Les *grassroots organizations*¹⁰⁸⁸, évoquées précédemment, témoignent alors d'une prise de conscience venue d'en bas, et fournissent un maillage de solutions locales encourageantes malgré leur faible portée géographique. Elles occupent à la fois un espace physique laissé en jachère dans certaines zones encore constructibles ou qui peuvent être densifiées, mais aussi un espace politique déserté par des institutions locales et étatiques privées de financements institutionnels. Toutefois, les sources consultées lors de nos recherches ne mentionnent pas d'échanges de pratiques ni de partages d'expériences réussies, alimentant ainsi à nouveau la fragmentation des politiques urbaines et sociales dans un découpage endémique malencontreux.

ii. Contenir le sans-abrisme autrement : la réhabilitation des *shipping containers*¹⁰⁸⁹

Dernière innovation en date pour offrir une solution rapide et économique de construction d'habitat pour les plus nécessiteux, la reconversion d'anciens conteneurs d'expédition en habitations a récemment vu le jour à Los Angeles et San Diego, favorisée par des températures clémentes à l'année qui dispensent des contraintes de chauffage. Le

¹⁰⁸⁶ "The slum sets its mark upon those who dwell in it, gives them attitudes and behavior problems peculiar to itself", Harvey Warren Zorbaugh, *The Gold Coast and the Slum*, University of Chicago Press (1929), p. 151. Cité par M. Katz, *Ibid.*

¹⁰⁸⁷ Voir la référence aux *Broken Windows*, I A 5.

¹⁰⁸⁸ « Communautés d'entraide ». (Notre traduction)

¹⁰⁸⁹ « Conteneurs ». (Notre traduction)

recensement de janvier 2023 a indiqué une augmentation de 22% sur un an du sans-abrisme dans le comté de San Diego¹⁰⁹⁰ et de 10% à Los Angeles¹⁰⁹¹.

Face à l'urgence, l'association *People Assisting the Homeless*, PATH, une organisation citoyenne d'aide aux sans-abris dont le siège est situé à Los Angeles, a encadré la construction d'un ensemble composé de 137 conteneurs, prévu pour la fin de l'année 2023, et qui accueillera 40 unités de logements pour sans-abris. Un centre médical est prévu dans le projet¹⁰⁹². La rapidité de construction et le faible coût total sont mis en avant et répondent à une urgence critique. Selon un conseiller municipal qui soutient l'initiative de PATH, « nous avons attendu trop longtemps la panacée ou une solution miracle. Elles ne sont toujours pas arrivées¹⁰⁹³ ». La formule établit un constat d'échec des autorités locales qui se sont évertuées à inventer une alternative « parfaite¹⁰⁹⁴ » au sans-abrisme sans y parvenir. L'exiguïté des logements les destine davantage aux individus isolés et la pérennité de ces habitations reste discutable.

Au Royaume-Uni où ces constructions se sont également développées dans le même objectif, un ancien membre de l'Institut royal des architectes britanniques énumère ses réserves¹⁰⁹⁵. Ces propos rappellent le recours discutable à la politique du « pansement¹⁰⁹⁶ », souvent déploré dans le champ du mal-logement, qui soigne et masque superficiellement une blessure plus profonde.

¹⁰⁹⁰ WARTH, Gary. "Homelessness in San Diego County rose 22 percent last year. More of them are women, seniors and veterans", *The San Diego Union Tribune*, 8 June 2023, <https://www.sandiegouniontribune.com/news/homelessness/story/2023-06-08/homelessness-in-san-diego-county-rose-22-percent-last-year-more-of-them-are-women-seniors-and-veterans#:~:text=A%20count%20conducted%20in%20January,count%20of%208%2C427%20homeless%20people>.

Accessed on August 12, 2023.

¹⁰⁹¹ SMITH, Doug, VIVES, Ruben. "Homelessness continues to soar, jumping 9% in L.A. County, 10% in the city", *Los Angeles Times*, 29 June 2023,

<https://www.latimes.com/california/story/2023-06-29/la-county-homelessness-unhoused-population-count-jumps-increase>

Accessed on August 12, 2023.

¹⁰⁹² "With construction of a ground-floor medical clinic and parking garage still underway, crews are placing 21 shipping containers each day on the site at El Cajon Boulevard and 55th Street. By the end of the year, 137 shipping containers will have been converted into 40 housing units for homeless people, plus one for a manager, at a cost of \$23.3 million. A planned second phase will add an additional 132 units at a cost of \$60 million", WARTH, Gary. "Shipping containers to house homeless people in San Diego neighborhood", *The San Diego Union Tribune*, 17 July 2023,

<https://www.sandiegouniontribune.com/news/homelessness/story/2023-07-17/crate-housing-for-homeless-people-expected-to-open-in-december>

Accessed on August 12, 2023.

¹⁰⁹³ "We've waited too long for a panacea or a silver bullet. It's not coming.", Sean Elo-Rivera, *Ibid.* (Notre traduction)

¹⁰⁹⁴ "perfect", *Ibid.*

¹⁰⁹⁵ "Re-use of containers can result in sub-standard, cramped, unhealthy spaces which overheat in the summer and freeze in the winter", DERBYSHIRE, Ben. "Why Shipping Container Homeless Shelters FAIL",

https://www.youtube.com/watch?v=jr-p_aXhQEU

Accessed on August 12, 2023.

¹⁰⁹⁶ Emory, *Op. Cit.*

La solution s'apparente davantage à une réparation, quand la véritable alternative est encore hors de portée.

Si rien n'est précisé sur les contraintes urbaines de zonage dans le quartier *d'El Cerrito* de San Diego, sur un boulevard à forte densité d'habitat relativement éloigné du centre-ville, le projet de conteneurs-habitations à Los Angeles s'érige sur un ancien parking et sur le site initialement prévu d'un nouvel établissement pénitentiaire¹⁰⁹⁷. Les conteneurs sont recyclés et la construction résulte ici d'un partenariat entre un cabinet d'architectes californien et le Département des Travaux Publics du comté de Los Angeles. Le commentateur du projet en fait une description dithyrambique, mais les réserves sont semblables et la construction sur le long terme s'inscrit au cœur des obstacles au projet. L'ingéniosité est donc mise au service de l'urgence et non de l'inscription urbaine de ces constructions dans une pérennité spatiale. Un détail révélateur : la construction de Los Angeles est présentée comme un *village*, renforçant ainsi le sentiment d'une communauté paisible, homogène et dotée *a priori* d'espaces verts.

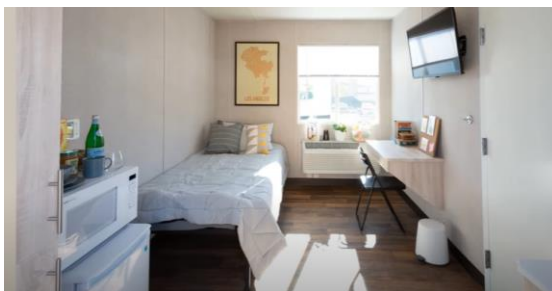


Fig. 53 - Hilda L. Solis Care First Village, County of Los Angeles First District

Photos : Dan Ursitti via Dezeen, Bernards. https://www.youtube.com/watch?v=jr-p_aXhQEU

¹⁰⁹⁷ "Los Angeles Shipping Container Village Housing the Homeless", *Shelter Mode*, 12 August 2021, https://www.youtube.com/watch?v=XaaUh9x_4lc
Accessed on August 12, 2023.

Un autre *village* de ce type a également été bâti au début de l'année 2021 à Newark (New Jersey), baptisé *Hope Village*¹⁰⁹⁸ et construit spécifiquement pour un hébergement temporaire. La comparaison avec les cottages *Shattuck* de Boston nous semble pertinente : construits en un laps de temps réduit, destinés à des individus sans abri pour un hébergement d'urgence, les conteneurs disposent toutefois d'une assise locale issue de la collaboration des services de la ville. En raison de l'urbanisation quasi-généralisée à Los Angeles, ils sont également plus proches, géographiquement parlant, des infrastructures et susceptibles de faciliter un retour à l'espace public et à ses atouts. Nos recherches ont du reste montré que ces conteneurs réhabilités ne sont pas envisagés comme solution de logement social dans le Massachusetts à l'heure où nous écrivons. Tout comme les minimaisons, l'image médiatique véhiculée adopte l'angle de l'hébergement d'agrément, symbole de dépaysement et d'originalité pour de futurs propriétaires qui s'affranchissent des normes habituelles de construction.

Dans cet arrière-plan marqué par une offensive locale et étatique ostensiblement affaiblie et fragilisée, il est légitime de s'interroger sur la nécessité de faire appel à une autre échelle de pouvoir, capable de fédérer les pratiques et d'imposer des règles de responsabilité civique qui dépassent les sphères administratives, politiques et économiques concernées. Professeure de sociologie à Harvard, Theda Skocpol a évoqué en 1996 « le déclin de l'intérêt présidentiel pour la politique sociale », qui correspondait alors à la « résurgence du pouvoir du Congrès et au manque de coordination des agences en charge des politiques sociales¹⁰⁹⁹ ». En écho à ces propos, on note avec intérêt les multiples références aux décisions à venir du Congrès américain dans un entretien accordé par Jeff Olivet, l'actuel directeur général du Conseil interagences sur le sans-abrisme aux États-Unis, *United States Interagency Council on Homelessness*, USICH, au micro de NPR en décembre 2022¹¹⁰⁰. À plusieurs reprises au cours de l'entretien, il réaffirme la volonté du président Biden de financer un programme de grande ampleur contre le sans-abrisme à l'horizon 2025, *All-INside*¹¹⁰¹, tout en précisant, avec une insistance teintée d'incertitude, que l'ensemble repose sur les décisions des élus à la Chambre et au Sénat¹¹⁰². La composition politique du Congrès, à l'heure où nous écrivons, laisse la question de l'allocation

¹⁰⁹⁸ « Village de l'espoir ». (Notre traduction)

¹⁰⁹⁹ SKOCPOL, Theda. *Social Policy in the United States, Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton University Press, 1996, p. 207.

¹¹⁰⁰ "How America Is Grappling with Homelessness", Podcast, *NPR*, 22 December 2022, 6:40, <https://www.npr.org/2022/12/22/1145036443/how-america-is-grappling-with-homelessness>, Accessed on July 19, 2023.

¹¹⁰¹ « Tous à l'abri ». (Notre traduction)

¹¹⁰² "The President continues to ask Congress for additional housing resources in his Budget requests (...) Congress ultimately decides how much funding is allocated (...) We'll see what happens with this Congress right now", *Ibid.*

effective du budget demandé en suspens¹¹⁰³. Nous reviendrons sur les aspects innovants de *All-Inside* en toute fin d'étude.

Ainsi, caresser l'espoir d'un engagement à la fois présidentiel et fédéral comme remède ultime aux maux de la société, et en particulier du sans-abrisme, reste donc un pari risqué dans le contexte néolibéral et la séparation inaliénable des branches du pouvoir aux États-Unis.

C. L'engagement fédéral : remède miracle ? Le risque de « l'illusion présidentielle¹¹⁰⁴ »

1. Le droit au logement : un principe « anti-américain » ?

Interrogé aux côtés de J. Olivet, D. Culhane a rappelé à quel point le logement reste un droit non garanti aux États-Unis. Il compare la gestion du sans-abrisme avec ce qu'il a observé dans les pays européens¹¹⁰⁵.

Le filet de sécurité est sérieusement abîmé, en particulier pour les personnes invalides ou celles qui vieillissent (...) Les taux de sans-abrisme en Europe (...) sont inférieurs, ils ont des filets de sécurité plus solides. Il est plus facile d'avoir accès à des aides, les assistances au revenu sont plus généralisées (...) il est plus facile d'obtenir une aide au loyer (...) les autres pays ont des filets de sécurité plus solides, c'est le fond du problème¹¹⁰⁶.

L'insistance sur un cadre institutionnel et législatif de protection des plus faibles fait écho au refus des États-Unis de signer la Déclaration universelle des droits de l'homme promulguée le

¹¹⁰³ "In the 118th Congress, the current party alignments as of June 6, 2023, are as follows: • House of Representatives: 222 Republicans (plus 2 Delegates and the Resident Commissioner of Puerto Rico), 213 Democrats (plus 3 Delegates), and 1 vacant seat. • Senate: 49 Republicans, 48 Democrats, and 3 Independents, who all caucus with the Democrats", CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *Membership of the 118th Congress: A Profile*, Updated June 6, 2023,

<https://crsreports.congress.gov>

Accessed on July 20, 2023;

¹¹⁰⁴ L'expression est utilisée par R. Huret qui l'emprunte à Hugh Hecllo et Lester Salamon, « pour désigner la propension de l'histoire politique à conférer aux présidents la seule responsabilité décisionnelle, personnalisant ainsi le processus de prise de décision », *Op. Cit.*, p. 11

¹¹⁰⁵ "How America Is Grappling with Homelessness", *Ibid.*

¹¹⁰⁶ "The safety net is badly broken, especially with regards of people with disabilities and people who are aging" "Homelessness rates are lower in Europe (...) and they have stronger safety nets. It's easier to access benefits, income benefits are more universal (...) there's also more universal access to rental assistance (...) other countries have much stronger safety nets, that's the bottom line". *Ibid.*
Accessed on July 19, 2023. (Notre traduction)

10 décembre 1948. Le logement apparaît en toutes lettres comme un droit à garantir, selon l'article 25 du texte voté lors de l'assemblée générale des Nations-Unies¹¹⁰⁷.

Cette non-adhésion signe, aux yeux de nombreux observateurs dont Noam Chomsky¹¹⁰⁸, un désengagement fédéral sur le long terme face à un droit humain jugé fondamental ailleurs. En réponse à ce silence officiel, les propos du président Johnson en 1965¹¹⁰⁹ lors de la création de HUD résonnent comme une volonté de réparation et une aspiration à œuvrer malgré l'absence d'un socle légal symbolique qui engage et oblige ailleurs les autres pays signataires. Comme nous l'avons montré dans la deuxième partie de cette étude, la loi de 1965 contribue essentiellement à rénover les logements insalubres plutôt qu'à en construire de nouveaux à grande échelle. Auparavant, la loi ambitieuse pour le logement de 1949, *Housing Act*, n'avait pas atteint les objectifs annoncés¹¹¹⁰. À l'époque, les propos du président Truman furent toutefois porteurs d'un changement paradigmatique, et promettaient une révolution du logement pour tous, dans une dialectique de l'union des forces politiques et économiques, de l'engagement unilatéral des forces concernées, et d'un appui massif de l'État fédéral¹¹¹¹. La sincérité des propos présidentiels est toujours sujette à caution. La déclaration de Truman cherchait-elle essentiellement à galvaniser l'opinion publique au sortir de la guerre ? Comment expliquer alors que le pays n'ait pas rallié la cause universelle du mal-logement en signant la déclaration universelle des droits de l'homme ?

¹¹⁰⁷ "Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services", UNITED NATIONS. *Universal Declaration of Human Rights*, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> Accessed on July 19, 2023.

¹¹⁰⁸ "Take a look at the universal declaration of human rights (...) The US doesn't accept the universal declaration of human rights. It's almost explicitly rejected, most of it. There's three parts, there's civic and political rights, right to vote and so on. There's social and economic rights and there's cultural rights. And they're all on par. But the US doesn't even, just dismisses the cultural community rights and rejects the socio-economic rights". Noam Chomsky, *The Invisible Class*, *Op. Cit.*, 35:17.

¹¹⁰⁹ "We must make sure that every family in America lives in a home of dignity and a neighborhood of pride, a community of opportunity and a city of promise and hope". Lyndon B. Johnson, *Remarks at the Signing of the Housing and Urban Development Act*, 10 August 1965, The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-signing-the-housing-and-urban-development-act> Accessed on July 19, 2023.

¹¹¹⁰ Cf. II D.

¹¹¹¹ "The Housing Act of 1949 also establishes as a national objective the achievement as soon as feasible of a decent home and a suitable living environment for every American family and sets forth the policies to be followed in advancing toward that goal. These policies are thoroughly consistent with American ideals and traditions. They recognize and preserve local responsibility, and the primary role of private enterprise, in meeting the Nation's housing needs. But they also clearly recognize the necessity for appropriate Federal aid to supplement the resources of communities and private enterprise", HARRY S. TRUMAN NATIONAL LIBRARY. *Statement by the President Upon Signing the Housing Act of 1949*, 15 July 1949, <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/157/statement-president-upon-signing-housing-act-1949> Accessed on July 19, 2023.

Les défenseurs des sans-abris et des mal-logés se sont donc régulièrement heurtés à « l’engagement toujours minimal des États-Unis dans l’accès au logement pour les pauvres¹¹¹² ». Comment expliquer à ce stade ce désintérêt qui a longtemps perduré à l’échelle du gouvernement fédéral ? Le refus d’adhérer à la déclaration des Nations Unies est-il la cause ou la conséquence de cette indifférence au plus haut niveau de décision politique ?

Dans un article de 2009, une professeure de droit du Nevada détaille les arguments avancés au fil des ans pour combattre la mise en place d’un droit au logement aux États-Unis : « Cela entrerait en conflit avec l’accent mis sur les libertés qui prédomine dans la jurisprudence américaine¹¹¹³ ». L’argument discutable rappelle que la préservation des libertés individuelles vient se nicher jusque dans le droit social, dans une approche défendue par l’ancien président Reagan de respect du droit de chacun de ne pas accéder à un logement décent¹¹¹⁴. La justification avancée de cette inexistence du droit au logement établit de fait une hiérarchie indicible entre les droits humains, dans laquelle se loger ne constitue pas une priorité vitale. Toutefois, la crainte exprimée d’une atteinte potentielle à la liberté individuelle s’inscrit dans une conception limitée et opportune de la définition du droit au logement. Selon le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels cité en préambule d’un rapport du barreau de New York en février 2016¹¹¹⁵,

Le droit au logement ne devrait pas être interprété de façon étroite ou restrictive en l’associant par exemple à l’abri fourni par un simple toit au-dessus de sa tête, ou en considérant simplement l’abri comme une marchandise. Il devrait au contraire être vu comme le droit de vivre quelque part en sécurité, en paix et dans la dignité¹¹¹⁶.

Une recherche sur l’historiographie des droits humains révèle ainsi que le droit au logement reste absent des grandes préoccupations des philosophes¹¹¹⁷. Faut-il en déduire que le logement

¹¹¹² “The always minimal US commitment to housing the poor”, Mitchell, *Op. Cit.*, p.221. (Notre traduction)

¹¹¹³ “Doing so is inherently in conflict with the emphasis on liberties that otherwise dominates American jurisprudence”, ADAMS, Kristen. “Do We Need a Right to Housing?”, (July 7, 2009). *Nevada Law Journal*, Vol. 9, No. 2, 2009, Stetson University College of Law, Research Paper No. 2009-22, <https://ssrn.com/abstract=1431103>

Accessed on July 19, 2023. (Notre traduction)

¹¹¹⁴ Cf I p.53 : Déclaration au *New York Times* sur le choix des sans-abris de dormir dehors, le 23 décembre 1988

¹¹¹⁵ “Advancing The Right to Housing in the United States: Using International Law as a Foundation”, *Report by the International Human Rights Committee of the New York City Bar Association*, February 2016, <https://www2.nycbar.org/pdf/report/uploads/20072632-AdvancingtheRighttoHousingIHR2122016final.pdf> Accessed on July 19, 2023.

¹¹¹⁶ “The right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates for example the shelter provided by merely having a roof over one’s head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace, and dignity”. *Ibid.*, (Notre traduction)

¹¹¹⁷ Voir à ce sujet SÄGESSER, Caroline. « Les droits de l’homme », Dossiers du CRISP, vol. 73, no. 2, 2009,

ne constitue pas une condition ontologique de l'existence humaine ? Lorsque la philosophe américaine Judith Butler, affirme que « personne ne peut échapper à la dimension précaire de la vie en société¹¹¹⁸ », elle ajoute que nos existences sont marquées par la prise de conscience d'une « réversibilité¹¹¹⁹ » au contact de la souffrance : cet autre qui est dans le besoin est aussi le miroir de notre vulnérabilité intrinsèque, moteur d'une éthique sociale et, partant, d'une affirmation d'un droit humain comme celui du logement.

Il convient par ailleurs de s'interroger sur son absence remarquable dans la Déclaration des droits, *Bill of Rights*, adoptée en 1789 et rédigée par James Madison :

Les quatre premiers articles concernent les libertés individuelles : liberté religieuse, de parole, de presse, de réunion et de pétition ; droit des citoyens à porter des armes ; interdiction du cantonnement des soldats chez les citoyens en temps de paix ; inviolabilité du domicile et protection du droit de propriété. Les quatre suivants protègent le citoyen contre l'arbitraire de la justice, et les articles 9 et 10 limitent le pouvoir du gouvernement fédéral¹¹²⁰.

Les principes de protection des libertés individuelles et de garde-fous législatifs face au pouvoir du gouvernement fédéral laissent donc de côté la sécurisation d'un toit. À la question de savoir pourquoi le droit au logement n'est pas inscrit dans la Constitution, une réponse jaillit à plusieurs reprises parmi plusieurs Américains interrogés : « It's un-American¹¹²¹ ». La formule, lapidaire et prononcée sans véritable hésitation par nos interlocuteurs, mérite un commentaire : si elle renvoie historiquement à la commission du même nom dans les années 1940-1950¹¹²², elle sous-tend aussi une conception singulière de la société, dont les principes « américains » se heurteraient à l'idée d'un accès au logement pour tous. Toutefois, la notion d'américanité renvoie géographiquement à un territoire plus large que celui dont traite notre étude, et relève avant tout du mythe, qui « comme représentation, entretient avec la *réalité* un rapport de pertinence qui ne relève pas de la *vérité* mais de l'efficacité symbolique, de la capacité à

pp. 9-96.

<https://www.cairn.info/revue-dossiers-du-crisp-2009-2-page-9.htm>

Accessed on July 19, 2023.

¹¹¹⁸«No one escapes the precarious dimension of social life», BUTLER, Judith. "Precarious Life, Vulnerability, and the Ethics of Cohabitation." *The Journal of Speculative Philosophy*, vol. 26, no. 2, 2012, pp. 134–51.

JSTOR, <https://doi.org/10.5325/jspecphil.26.2.0134>.

Accessed on August 14, 2023.

¹¹¹⁹ *Ibid.*

¹¹²⁰ Sägerser, *Op. Cit.*

¹¹²¹ « Cela va à l'encontre de notre Constitution » (Notre traduction).

¹¹²² *House Committee on Un-American Activities*, HUAC, comité d'enquête de la Chambre des Représentants, à la recherche de cas de subversion qui portaient selon lui atteinte au gouvernement fédéral.

concilier durablement des éléments contraires¹¹²³ ». Ainsi, en considérant le droit au logement comme « anti-américain », l’imaginaire collectif prend le pas sur la réflexion et associe à ce droit une menace liberticide¹¹²⁴.

On retrouve ainsi le *semi Welfare State*¹¹²⁵ de M. Katz ; tel un fort imprenable, les libertés individuelles priment sur la protection sociale, régulièrement soupçonnée d’ingérence. La construction et l’accès au logement demeurent insuffisamment considérés comme responsabilité collective des autorités municipales, étatiques et fédérales. En découlent des initiatives citoyennes disséminées, dont les retombées positives sont localement avérées, mais qui demeurent privées d’un cadre fédéral longtemps espéré. Dès 1981, le sous-secrétaire d’État au logement sous Reagan, Philip Winn, évoqué dans notre première partie, a incarné la dérégulation décomplexée de l’administration dans le champ social et la lutte contre l’investissement fédéral sur le plan du logement. Quelques années après son passage à la tête du HUD, le *New York Times* a publié une enquête impliquant sa société dans une attribution frauduleuse de marchés immobiliers qui suggèrent un conflit d’intérêt patent¹¹²⁶. Les scandales qui entachent la probité des dirigeants de l’agence¹¹²⁷ se mêlent aux aléas du financement des projets de rénovation et de construction et nourrissent le ressentiment de l’opinion publique face à des instances fédérales fragilisées, en particulier le HUD et l’USICH.

2. Des instances fédérales fragilisées

a. HUD

Créé sous Johnson dans le cadre de la Grande Société en 1965, le HUD existe en réalité en tant qu’autorité du logement depuis 1934 et le *National Housing Act*¹¹²⁸, signé par Franklin

¹¹²³ BOUCHARD, Gérard. *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde*, Montréal, Boréal, 2000, p. 391. Cité par Anne Legaré, « L’américanité » : Une pensée de l’alignement culturel, *Arguments*, vol. 4 no. 1 Automne 2001 - Hiver 2002,

http://www.revueargument.ca/article/2001-05-29/188-lamericanite-une-pensee-de-lalignement-culturel.html#_ftn4

Accessed on July 24, 2023.

¹¹²⁴ Le vote de l’ajout d’un amendement à la Constitution des États-Unis ne peut avoir lieu que s’il est validé par les 2/3 du Congrès et ratifié ensuite par les 3/4 des États.

¹¹²⁵ *Op. Cit.*

¹¹²⁶ JOHNSTON, David. “H.U.D. Grants Under Reagan: A Case Study in Connections”, *The New York Times*, 14 July 1989,

<https://www.nytimes.com/1989/07/14/us/hud-grants-under-reagan-a-case-study-in-connections.html>

Accessed on July 21, 2023.

¹¹²⁷ Son collègue au sein du HUD, P. Adams, est également mis en cause.

¹¹²⁸ « Loi nationale sur le logement ». (Notre traduction)

D. Roosevelt dans le cadre du New Deal. L'agence, qui ne s'appelle pas encore HUD, cherche avant tout à l'époque à promouvoir l'accès à la propriété¹¹²⁹. Le traitement du sans-abrisme n'entre officiellement dans ses attributions qu'en 1987, dans le sillage du *Steward B. McKinney Homeless Assistance Act*, première loi qui cherche à porter assistance aux sans-abris toujours plus nombreux dans le pays, et notamment dans le cadre de l'USICH dont nous étudierons le champ d'action un peu plus loin.

Selon Lawrence L. Thompson, l'agence a connu un âge d'or jusqu'en 1973 :

Au cours de la longue période, qui s'ouvre sur la crise de 1929 et se termine au point culminant de la présidence de Nixon, soit entre 1934 et 1973, l'histoire du HUD est celle de programmes inédits, de missions inédites, du formatage de l'organisation et de sa gestion des dossiers. Un optimisme progressiste, auquel s'ajoute un accroissement du budget et du personnel, a souvent prévalu pendant cette période¹¹³⁰.

L'enthousiasme initial et la ferveur des débuts ont fait place à une politique budgétaire austère dès 1973, qui a conduit le président Nixon à mettre un terme au financement de plusieurs programmes, dont ceux qui s'attelaient à la rénovation et au logement public, malgré la mise en place des *Section 8 vouchers* l'année suivante¹¹³¹. La période correspond à la mise en place progressive des politiques néolibérales et au délestage vers les pouvoirs étatiques et locaux, et les entreprises privées. Au cours des années 1980, l'administration Reagan, par le biais des sous-secrétaires du HUD, Winn et Abrams, évoqués en amont, a régulièrement été l'objet de controverses au sujet des « contrats élaborés avec les promoteurs du secteur privé et les coupes budgétaires franches dans les dépenses prévues¹¹³² ».

*The Feds have retreated*¹¹³³ : la formule insiste sur le désengagement fédéral du logement sur la période, qui conduit le HUD à l'éventualité d'une disparition pure et simple au début des années 1990 : « Le HUD est devenu une bureaucratie désorganisée et disgracieuse¹¹³⁴ ». Vidée

¹¹²⁹ THOMPSON, Lawrence L. *A History of HUD*, Washington D.C, October 2006, <https://monarchhousing.org/wp-content/uploads/2007/03/hud-history.pdf> Accessed on July 21, 2023.

Note : Lawrence L. Thompson fut le directeur de la branche du HUD à Glastonbury, Connecticut à la fin des années 1970.

¹¹³⁰ "During the long period starting in the Great Depression and ending at the peak of the Nixon presidency, that is from 1934 to 1973, the history of HUD was one of new programs, new missions, and the molding of the organization and its way of doing business. A progressive optimism, coupled with growth of budget and staff resources, often prevailed during this period". (Notre traduction)

¹¹³¹ *Ibid.*, p.10.

¹¹³² "Contracts issued to private sector developers and outright cutbacks in budget outlays", Bennett, *Op. Cit.*, p. 33.

¹¹³³ "Le gouvernement fédéral a fait marche arrière", Coates, *Op. Cit.*, p. 130. (Notre traduction)

¹¹³⁴ "HUD has (...) become a disorganized, disgraceful bureaucracy", *Ibid.*, p. 133.

de sa substance, l'agence a lutté dans les années 1990 pour sa survie¹¹³⁵, dans un contexte politique marqué par le souhait du président Clinton de « réinventer » le HUD, mentionné dans notre deuxième partie. Le verbe cache difficilement une volonté néolibérale de réduire le montant des aides accordées, sous couvert d'une régénération du pays tout entier, qui doit s'adonner à une cure de jouvence purificatrice sur le front de l'assistance.

Le ton est donné dès le discours inaugural du président élu, en janvier 1993 : « Il est temps de briser cette mauvaise habitude qui consiste à toujours attendre quelque chose de notre gouvernement ou des autres sans rien donner en retour¹¹³⁶ ». En englobant la nation tout entière dans sa déclaration, Clinton invite à un profond bouleversement sociétal, à un « retour sur investissement », dans une vision politique de l'assistance sociale qui fait de ses bénéficiaires des personnes redevables, et, partant, des pauvres méritants¹¹³⁷.

Le report de l'intervention budgétaire fédérale vers les autorités locales dans l'aide au logement se double d'un effritement de la nature de l'aide, et emprunte sous couvert de nouveauté les principes républicains de décentralisation de l'assistance¹¹³⁸. La réinvention annoncée du HUD se concrétise notamment par le vote du *Rescissions Act* en 1995¹¹³⁹, « qui a suspendu la règle du remplacement identique du nombre de logements qui guidait jusqu'alors les efforts de modernisation et de redéveloppement de tout le logement public¹¹⁴⁰ ». La décision peut surprendre, et trouve une justification hypothétique dans un contexte de logements abordables présenté comme pléthoriques. Elle marque une volonté idéologique de se démarquer de toute responsabilité civique ou investissement démocratique de Washington, en dissociant logement pour tous et impulsion fédérale.

S'il convient donc de nuancer la vertu réformatrice de ces lois, la démarche s'inscrit dans le contexte d'une opinion publique peu disposée à la reconnaissance d'une intervention fédérale massive sur le champ du mal-logement et du sans-abrisme : à la question faussement naïve

¹¹³⁵ After taking office in 1993, HUD Secretary Henry Cisneros attended congressional hearings weekly to lobby for his agency's survival", Bennett, *Op. Cit.*, p. 49.

¹¹³⁶ "It is time to break the bad habit of expecting something for nothing from our government or from each other", CLINTON, William J. "Inaugural Address", 20 January 1993, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-51> Accessed on July 24, 2023. (Notre traduction)

¹¹³⁷ Cf. III B 1 b.

¹¹³⁸ "Local control was a dominant theme in the Clinton administration's reinvention plan for HUD and public housing. Four pieces of national legislation introduced soon after the "new, new federalism" of the Clinton administration, which was not unlike prior Republican administrations that assumed that the benefits of concurrently scaling back the federal government's involvement in social *Welfare* programs while significantly increasing local control over policy implementation outweighed the potential costs". Bennett, *Op. Cit.*

¹¹³⁹ « Loi des Révocations ». (Notre traduction)

¹¹⁴⁰ "Which suspended the one-for-one replacement rule previously guiding all public housing redevelopment and modernization efforts", Bennett, *Op. Cit.*, p. 35.

*Why Bill Clinton Didn't Declare a War on Poverty*¹¹⁴¹, Bill Bishop répond que les Américains avaient alors perdu la confiance accordée au gouvernement en 1965, malgré des similitudes fortes entre les deux présidents : ils ont grandi pauvres dans le Sud, ont été élus dans des périodes de croissance économique et ont joui de l'appui du Congrès¹¹⁴². Né sous l'impulsion de Johnson, le champ d'action du HUD décline donc fortement trente ans plus tard.

Les sondages réalisés au début des années 1990 pour évaluer la perception de la population envers le sans-abrisme ont largement influencé la portée des mesures engagées par le HUD : « Alors que les années 1980 ont été marquées par la compassion envers les sans-abris, les années 1990 sont devenues la décennie de l'anti-sans-abrisme¹¹⁴³ ». Les politiques de « redistribution », caractérisées par l'intervention directe des autorités fédérales font place à des « mesures distributives, qui stimulent la croissance économique par le biais du secteur privé¹¹⁴⁴ », une réponse inspirée du néolibéralisme qui s'exprime sur le plan sociétal par ce que l'édile de Berkeley nomme *compassion fatigue* lors de la conférence des maires des États-Unis, en décembre 1990¹¹⁴⁵. La tournure capture le climat ambiant de désintérêt de l'opinion publique pour une question qui a pourtant occupé le terrain médiatique à la fin des années 1980.

C'est dans cet arrière-plan politique trouble dans le champ social que le dispositif HOPE VI, *Housing Opportunities for People Everywhere*¹¹⁴⁶ a toutefois vu le jour. Proposé par le HUD en 1992, il est censé redynamiser les logements publics vétustes en les intégrant dans des complexes d'habitations socialement mixtes. HOPE VI a constitué la réponse politique et sociale à une démarche initiée par le Congrès en 1989, qui cherchait à lister les logements publics les plus délabrés à l'échelle fédérale. La *National Commission on Severely Distressed Public Housing*¹¹⁴⁷ a fait part des résultats de son enquête en 1992 : 6% des logements publics étaient en état de délabrement avancé sur le territoire états-unien, soit 86 000 habitations¹¹⁴⁸. Les retombées socio-économiques sont également analysées et indiquent que les personnes concernées vivent souvent recluses par peur de l'insécurité ambiante, disposent de ressources

¹¹⁴¹ « Pourquoi Bill Clinton n'a pas déclaré une Guerre Contre la Pauvreté » (Notre traduction)

¹¹⁴² BISHOP, Bill Bishop. *The Big Sort: Why the Clustering of Like-Minded America is Tearing Us Apart*, Mariner Books, New York, 2009, p. 96.

¹¹⁴³ Baum, *Op. Cit.*, p. 1.

¹¹⁴⁴ Bennett, *Op. Cit.*, p. 25.

¹¹⁴⁵ US Conference of Mayors, Status Report, December 1990, p. 51. Cité par M. Argeriou, *Op. Cit.*, p. 470.

¹¹⁴⁶ « Opportunités de logement pour tous et partout ». (Notre traduction).

¹¹⁴⁷ « Commission nationale sur les logements publics en état de délabrement avancé ». (Notre traduction)

¹¹⁴⁸ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *HOPE VI Public Housing Revitalization Program:*

Background, Funding, and Issues, January 6, 2012,

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL32236/18>

Accessed on July 25, 2023.

financières qui les condamnent à l'assistance sociale, et font état d'une santé souvent fragile¹¹⁴⁹. Le maître-mot de départ est donc la déconcentration de la pauvreté dans le logement public. En 2006, HOPE VI est présenté comme « le vecteur principal et l'effort gouvernemental le plus soutenu de transformation du logement public aux États-Unis¹¹⁵⁰ » et les ambitions contenues dans le projet font de lui « la marque de fabrique du HUD¹¹⁵¹ ». La réinvention de l'agence est donc à nouveau activée au niveau fédéral, mais l'existence même de HOPE VI est régulièrement sujette à caution¹¹⁵² : la fragilité du cadre législatif prive le programme d'une légitimité incontestable, et laisse place à des critiques diverses, parmi lesquelles la non-utilisation des fonds alloués par le Trésor Américain ou l'incapacité à reconstruire le nombre de logements détruits pour cause de vétusté¹¹⁵³. Le rapport du Congrès indique en outre que si les logements les plus insalubres ont bénéficié du programme pour être totalement rebâties, le bilan de l'amélioration du logement social dans son ensemble demeure modeste¹¹⁵⁴.

Dans ce contexte, la position iconoclaste de Jack Kemp, nommé à la tête du HUD sous l'administration Bush en 1989, a suscité l'attention des médias de l'époque et créé la controverse : Kemp fut l'un des défenseurs de HOPE VI dès sa conception, soutenant, sans crainte de cynisme anachronique, que l'argent dépensé dans ce cadre représentait une guerre contre la pauvreté¹¹⁵⁵ et permettrait des économies à venir dans la lutte contre la criminalité ou l'assistance sociale¹¹⁵⁶. Soutien du président Reagan et promoteur loquace des réductions d'impôts dans les années 1980, Kemp milite auprès de son successeur, George H.W. Bush, pour favoriser l'accès à la propriété dans le logement public. Il échoue à réduire la pauvreté de

¹¹⁴⁹ *Ibid.*

¹¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 41.

¹¹⁵¹ "HUD's flagship program", *Ibid.*, p. 42.

¹¹⁵² "From 1993 until 1998, the Urban Revitalization Demonstration, now commonly referred to as HOPE VI, continued to receive funding through annual appropriations bills; however, the program remained unauthorized. The law governing the program was contained within annual appropriations bills and the requirements for eligibility and funding changed from year to year", *HOPE VI Public Housing Revitalization Program, Op. Cit.*, p. 3.

¹¹⁵³ "Low-income housing advocates have expressed concern that HOPE VI is eroding the nation's stock of affordable housing, and many have argued that HUD should reinstate the one-for-one replacement requirement. They argue that, in many communities, there is simply a shortage of lower-cost housing, and that the federal government has some responsibility to help increase, or at least maintain, the supply", *Ibid.*, p. 19.

¹¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 13.

¹¹⁵⁵ "From the earliest moments of the Bush Administration, Kemp had urged the White House to spend more money, create more programs and lend the fight more Presidential commitment", DEPARLE, Jason. "How Jack Kemp Lost the War on Poverty", *The New York Times*, 28 February 1993, <https://www.nytimes.com/1993/02/28/magazine/how-jack-kemp-lost-the-war-on-poverty.html> Accessed on July 25, 2023.

¹¹⁵⁶ "By refusing to invest more in poverty prevention, he says, the 'budgetmeisters' courted more expenses later -- in *Welfare*, crime and misery", *Ibid.*

ses occupants malgré une volonté politique, attestée par certaines analyses posthumes, d’y remédier¹¹⁵⁷.

En réalité, l’action de son successeur à la tête du HUD, Henry Cisneros, reste considérée aujourd’hui comme déterminante à l’époque, pour modifier « la piètre perception du HUD par l’opinion publique¹¹⁵⁸ ». En 1995, Cisneros élabore « sa » réinvention du HUD, *From Blueprint to Action*¹¹⁵⁹. Le projet ambitieux vise à fusionner les programmes existants en trois subventions globales et à transformer des allocations diverses en *vouchers*¹¹⁶⁰. Bien que tous les objectifs n’aient pas été atteints, « la stratégie de Cisneros a permis d’assurer au HUD le soutien des membres modérés du Congrès¹¹⁶¹ ». La remarque dessine une opération politique sur le long terme. Conscient des limites de son plan de rénovation, Cisneros a contribué toutefois à réinstaurer un dialogue potentiellement fructueux entre les élites politiques nationales et l’agence, et en a garanti pour un temps la survie.

L’analyse de cette période traduit donc des aléas décisionnels qui varient selon les personnalités placées à la tête de l’agence, et constitue un outil heuristique dans la compréhension de la réponse fédérale à la crise du logement. Les hommes nommés à la tête du HUD œuvrent au sein d’une institution tribulaire du pouvoir politique et législatif, mais aussi d’une opinion publique souvent réfractaire à l’accroissement des moyens donnés aux agences fédérales, et suspicieuse face à un sans-abrisme qu’elle estime être le résultat de circonstances personnelles, dans une approche exceptionnaliste¹¹⁶² revigorée par les élections de mi-mandat en novembre 1994. Le Congrès est alors contrôlé par les Républicains, pour la première fois depuis 1952, et la perception de l’assistance comme responsabilité fédérale ne trouve d’écho que dans les rangs des travailleurs sociaux et des soutiens de longue date à la cause du logement pour tous.

Les études publiées sur les effets de HOPE VI dès 2002 pointent une insuffisance récurrente des moyens mis à la disposition des familles concernées pour les soutenir dans les différents aspects de leur nouvelle vie, en particulier lorsque la démolition de leur appartement implique

¹¹⁵⁷ “Kemp was also much more resistant than most Republicans to cutting government benefits (...) insisting that economic growth fueled by tax cuts was the best way to eliminate deficits. Some of that resistance came from Kemp’s experience meeting with the dispossessed and developing an understanding of what their lives were like”, NOAH, Timothy. “Jack Kemp: The Bleeding-Heart Conservative Who Changed America”, *The New York Times*, 4 November 2015, <https://www.nytimes.com/2015/11/08/books/review/jack-kemp-the-bleeding-heart-conservative-who-changed-america.html>
Accessed on July 26, 2023.

¹¹⁵⁸ “To effectively change the poor public perception of HUD”, Bennett, *Op. Cit.*, p. 50. (Notre traduction)

¹¹⁵⁹ « Du projet à l’action » (Notre traduction)

¹¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 50.

¹¹⁶¹ “Cisneros’s strategy succeeded in building support for HUD among moderates in Congress”, *Ibid.*

¹¹⁶² Cf. I p. 16.

un relogement ailleurs¹¹⁶³ : ces investissements constituent un écueil potentiel, en légitimant une aide financière et humaine sur le long terme que la fragilité du dispositif et l'arrière-plan politique entravent néanmoins.

Entre 2004 et 2008, George W. Bush et son administration refusent de solliciter de nouveaux financements pour le HUD :

L'administration Bush a soutenu que même sans nouveaux financements, le programme ne serait pas clôturé avant longtemps, dans la mesure où un nombre important de projets étaient encore en cours, et qu'en ne finançant pas le programme, HUD aurait le temps de l'évaluer pleinement et d'envisager d'autres alternatives¹¹⁶⁴.

La justification apportée suscite un commentaire : l'exécutif ne remet pas en cause la légitimité de HOPE VI, mais adopte une posture contradictoire, dans un contexte social marqué par une progressive perte de terrain de l'approche exceptionnaliste¹¹⁶⁵. Si les années 2000 s'ouvrent sur une méfiance diffuse envers les sans-abris, la décennie est progressivement marquée, selon les sondages consultés, par un regain d'empathie dans l'opinion publique pour ceux qui vivent dehors. La part de responsabilité individuelle attribuée à la condition de sans-abri diminue considérablement, supplantée par le poids des circonstances extérieures, qui rappellent la vision universaliste évoquée en début d'étude.

¹¹⁶³ "Supportive and relocation services must be more comprehensive and include effective case management. Service packages that emphasize only employment will not meet the special needs of residents with physical and mental health problems, disabilities, or such complex problems as domestic violence, substance abuse, members with criminal records, and poor credit histories. Further, housing authorities must pay special attention to older adults during relocation, particularly custodial grandparents or those living in multi-generation households; many of them are frail, disabled, or socially dependent on other residents for their care", Susan J. Popkin, "The HOPE VI Program: What about the Residents?", *The Urban Institute*, December 2002, https://webarchive.urban.org/UploadedPDF/310593_HopeVI.pdf Accessed on July 25, 2023.

¹¹⁶⁴ "The Bush Administration argued that even without new funding, the program would not end any time soon because so many projects are still in the pipeline, but that by not funding the program, HUD would have time to thoroughly evaluate the program and consider alternatives", *HOPE VI Public Housing Revitalization Program*, *Op. Cit.*, p. 20.

¹¹⁶⁵ "Together, the findings suggest there has been an increase in compassion and liberal attitudes toward homelessness in the past two decades", TSAI, Jack et al. "Changes in Public Attitudes and Perceptions about Homelessness Between 1990 and 2016", *National Library of Medicine*, 13 October 2017, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29027669/> Accessed on July 25, 2023.

Perceptions of Primary Cause of Homelessness in America Today

GP (n=1002)

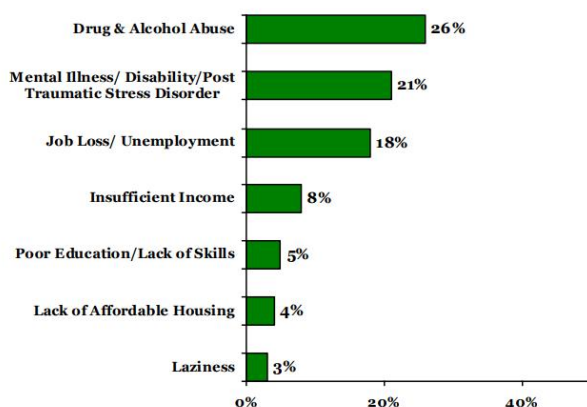


Fig. 54 - Sondage Gallup sur la perception du sans-abrisme.

Homelessness in America. Americans' Perceptions, Attitudes and Knowledge, General Population Survey & City Surveys, November 2007. https://shnny.org/uploads/2007_Gallup_Poll.pdf

Note: GP= population totale.

À l'orée des années 2010, l'administration Obama s'efforce de dépasser les divergences d'opinion suscitées par HOPE VI, en introduisant le programme *Choice Neighborhoods Initiative*¹¹⁶⁶, CNI, dont les objectifs s'avèrent d'emblée ambitieux et visent plus largement tous les quartiers défavorisés, sans privilégier le logement public :

Transformer les quartiers pauvres en quartiers viables à revenus mixtes et favoriser l'accès aux opportunités économiques en revitalisant les zones de logement publics et subventionnés fortement délabrés, en investissant et en levant des fonds pour obtenir des services qui fonctionnent, des écoles et des programmes d'éducation qui permettent la réussite, des installations publiques, des transports en commun et un accès facilité à l'emploi¹¹⁶⁷.

Le projet a été financé pour la première fois par le HUD en 2011 et cinq villes dont Boston ont alors reçu un total de 122 millions de dollars de subventions.

Dans les deux cas, HOPE VI et CNI interrogent toutefois sur le désengagement fédéral envers le logement abordable¹¹⁶⁸ : en cherchant à diversifier l'habitat dans ces zones défavorisées, les

¹¹⁶⁶ « Initiative pour des quartiers de choix ». (Notre traduction)

¹¹⁶⁷ "Transform neighborhoods of poverty into viable mixed income neighborhoods with access to economic opportunity by revitalizing severely distressed public housing and assisted housing and investing and leveraging investment in well-functioning services, effective schools and education programs, public assets, public transportation, and improved access to jobs", *HOPE VI Public Housing Revitalization Program, Op. Cit.*, p. 20.

¹¹⁶⁸ "Most HOPE VI developments do not replace every unit of public housing demolished, and most include a number of market rate units that are too expensive for public housing residents to afford", *Ibid.*, p. 19.

élites politiques échouent en partie à sauvegarder intégralement les logements de ceux qui ne peuvent quitter les lieux par manque de ressources. La double injonction semble donc délicate à respecter, tant la crise du logement aiguë attise les appétits des classes moyennes, pour lesquelles l'accès vers ces quartiers est favorisé et mène à la gentrification de quartiers « mixtes », comme l'a montré L. Gervais à Chicago¹¹⁶⁹. Une concurrence dommageable s'opère ainsi dans le champ du logement abordable, effet ricochet, déjà observé dans le Grand Boston, de la rareté des biens à louer pour les classes moyennes et populaires, qui rivalisent dans l'accès au logement mais disposent de ressources inégales.

Malgré des tentatives ponctuelles de revalorisation de la politique du logement menée par le HUD, l'agence essuie depuis plusieurs années de nombreuses critiques sur ses dysfonctionnements. Un exemple illustre cette inadéquation entre réalité et représentation sur le marché locatif et les régulations instaurées par l'agence :

Pour chaque métropole, le département du logement et du développement urbain établit un loyer équitable sur le marché, *Fair Market Rent*, FMR, le plus haut qu'un propriétaire puisse exiger d'une famille qui dispose d'un *voucher* fédéral. Les FMRs sont calculés au niveau municipal, qui inclut généralement les banlieues proches et environnantes. Cela signifie que les quartiers pauvres comme les plus favorisés font partie du lot (...) La mesure était intentionnelle, et permettait à une famille d'utiliser son *voucher* pour un logement dans une zone sécurisée et prospère de la ville ou de sa banlieue proche. Mais le programme n'a pas suscité de gains substantiels en matière d'intégration économique ou raciale. Les détenteurs de *vouchers* sont plus ou moins restés là où ils étaient déjà, en accédant à un parc de camping-cars de meilleurs qualité ou en déménageant vers des rues plus calmes du ghetto. En revanche, cela a apporté des gains supérieurs aux propriétaires¹¹⁷⁰.

L'anecdote traduit une rupture entre les préoccupations véritables des locataires concernés, qui choisissent de continuer à résider dans leur cadre de vie initial, et une agence qui estime à tort encourager par le FMR une redistribution socio-démographique.

Le champ d'action du HUD couvre en théorie, depuis 1987, la gestion du sans-abrisme. Pour obtenir des subventions de l'agence, les CoCs¹¹⁷¹ s'engagent notamment à effectuer un

“While the Choice Neighborhoods initiative has received some support for its concept of broadening the focus beyond public housing, it has also been met with concerns. Those concerns include whether the program will have the same displacement and loss of affordable housing stock effects as HOPE VI”, *Ibid.*, p. 21.

¹¹⁶⁹ Gervais, *Op. Cit.*

¹¹⁷⁰ For each metropolitan area, the Department of Housing and Urban Development sets a Fair Market Rent (FMR: the most a landlord could charge a family in possession of a federal housing *voucher*. FMRs were calculated at the municipal level, which often included near and outlying suburbs. This meant that both distressed and exclusive neighborhoods were thrown into the equation (...) This was by design, so that a family could take their *voucher* and find housing in safe and prosperous areas in the city or its surrounding suburbs. But the program did not bring about large gains in racial and economic integration. *Voucher* holders more or less stayed put, upgrading to slightly nicer trailer parks or moving to quieter ghetto streets. It could, however, bring about large gains for landlords”, Desmond, *Op. Cit.*, p. 149. (Notre traduction)

¹¹⁷¹ *Continuums of Care*, Cf. III B 2 b.

recensement local régulier des sans-abris¹¹⁷². Toutefois, la création de l'USICH dans le sillage de la loi McKinney-Vento vient épauler le HUD, en cherchant à réduire à l'échelon fédéral le nombre de personnes sans toit.

b. USICH

Plus récent que le HUD, l'USICH est créé en 1987 pour répondre à l'urgence du sans-abrisme croissant sur l'ensemble du territoire. 1987 est déclarée « Année internationale de l'abri pour les personnes sans toit » par les Nations-Unies¹¹⁷³. En réalité, le texte support de cette résolution est rédigé en 1982, marqué par la crise économique qui précipite dans la rue des personnes logées jusqu'alors. Il propose des lignes directrices pour l'action à mener en vue de son application cinq ans plus tard. L'examen du texte indique que les dispositions s'apparentent, comme souvent dans le cadre des Nations-Unies, à des recommandations sans injonction spécifique à agir¹¹⁷⁴, qui, par leur statut légal et la formulation d'objectifs généraux, reviennent pour certaines à fournir « un baume pour la conscience sociale¹¹⁷⁵ » et pour d'autres à impulser une prise de conscience internationale du creusement des inégalités socio-économiques qui réduisent ou empêchent l'accès au logement.

En octobre 1989, l'opération *Housing Now !* cherche à marteler le message véhiculé par les Nations-Unies et la loi McKinney-Vento de 1987, et rassemble des milliers de défenseurs de la cause du logement pour tous à Washington D.C, dont des personnalités du show-business et des politiques. À la tribune, le révérend Jesse Jackson, candidat démocrate malheureux à la présidence des États-Unis en 1984 et 1988, prononce un long discours condamnant les millions de dollars de coupes budgétaires ordonnées par l'administration Reagan. Des personnes sans logement ont rejoint les rangs de la manifestation et les coalitions qui les représentent. Cet aiguillon populaire des actions fédérales donne une visibilité inédite aux sans-abris sur la scène

¹¹⁷² “HUD requires that Continuums of Care conduct an annual count of people experiencing homelessness who are sheltered in emergency shelter, transitional housing, and Safe Havens on a single night. Continuums of Care also must conduct a count of unsheltered people experiencing homelessness every other year (odd numbered years). Each count is planned, coordinated, and carried out locally”, *Point-in-Time Count and Housing Inventory Count*,

<https://www.hudexchange.info/programs/hdx/pit-hic/>
Accessed on July 26, 2023.

¹¹⁷³ “International Year of Shelter for the Homeless”. (Notre traduction)

¹¹⁷⁴ UN Documents. “Resolution adopted by the General Assembly 37/221”, *International Year of Shelter for the Homeless*, 20 December 1982,

<http://www.un-documents.net/a37r221.htm>

Accessed on July 26, 2023.

¹¹⁷⁵ Argeriou, *Op. Cit.*, p. 455.

nationale, et s'appuie sur la naissance de l'USICH en réclamant avant tout une intervention au plus haut niveau décisionnel : « Des dizaines de milliers de personnes ont défilé à Washington hier pour réclamer un plus grand soutien du gouvernement fédéral au logement pour tous¹¹⁷⁶ ». Aucune manifestation de défense du logement de cette ampleur n'avait eu lieu depuis les années 1960. Les chiffres du sans-abrisme à l'échelle fédérale oscillent alors autour de trois millions¹¹⁷⁷. L'urgence est reconnue par tous et la réponse apportée par l'USICH suscite des attentes inédites, en tant que seule agence fédérale qui se consacre entièrement à ce fléau.

L'historiographie des liens établis entre l'agence et l'exécutif propose un récit erratique, marqué par une interruption de financement de l'agence au cours des deux mandats du président Clinton, et par une régénération des prérogatives de l'USICH sous la présidence d'Obama, qui initie le premier programme fédéral stratégique d'envergure de prévention et d'éradication du sans-abrisme, *Opening Doors*, en juin 2010¹¹⁷⁸. Dans l'ensemble, chaque présidence s'attèle à un pan du sans-abrisme qui devient pour un temps le sujet de prédilection de l'agence : les personnes souffrant de troubles mentaux sous la présidence de George H.W. Bush, une amélioration du recueil de données sur le sans-abrisme sous Clinton, dans un contexte politique de désengagement de la puissance fédérale, la lutte contre le sans-abrisme chronique pendant les mandats de George W. Bush, et un effort plus ample de résorption du sans-abrisme chronique, des vétérans et des familles sous la présidence d'Obama.

Le choix d'une priorisation d'un public particulier traduit la volonté de l'exécutif de véhiculer un message d'espoir, tout en limitant la portée sociale du projet et, conjointement, des risques d'échec. L'opinion publique est susceptible d'adhérer à la cause défendue au cours de chaque période, dans la mesure où l'existence d'autres populations concernées par le sans-abrisme n'est pas tue pour autant dans le débat public.

Depuis 1991, l'USICH travaille en collaboration avec 19 autres départements dont le HUD, les vétérans, l'éducation ou la santé. Le nombre élevé d'interlocuteurs pose à première vue question quant à la faisabilité des mesures engagées par l'agence. Selon les termes employés par l'USICH sur son site Internet pour définir son action, il met à profit ces alliances pour

¹¹⁷⁶ “Tens of thousands of people (...) marched through Washington yesterday to demand greater federal government support for housing”, SPOLAR, Chris. “Thousands March on Mall in Mass Appeal for Affordable Housing”, *The Washington Post*, 8 October 1989, <https://www.washingtonpost.com/archive/local/1989/10/08/thousands-march-on-mall-in-mass-appeal-for-affordable-housing/bd1ffe89-9148-48f3-809b-f9df6b224709/> Accessed on July 26, 2023.

¹¹⁷⁷ VARNER, Lynne. “Thousands march for Housing”, *UPI Archives*, 7 October 1989, <https://www.upi.com/Archives/1989/10/07/Thousands-march-for-housing/3302623736000/> Accessed on July 26, 2023.

¹¹⁷⁸ Nous y reviendrons en fin d'étude.

« créer des partenariats, utiliser les ressources disponibles de la façon la plus efficace et la plus performante possible, et mettre en place des pratiques fondées sur la réussite avérée de certaines mesures¹¹⁷⁹ ». L'agence a été établie pour fonctionner comme « un établissement indépendant¹¹⁸⁰ » au sein de l'exécutif, et les statuts rappellent le rôle de « coordination » et « d'information » que se doit de jouer l'USICH¹¹⁸¹. Un autre rapport insiste sur l'harmonisation des services que permet l'agence : « L'USICH négocie entre les silos qui empêchent la coordination et réduit de ce fait la fragmentation¹¹⁸² ».

Son champ d'action consiste donc essentiellement à fédérer les initiatives et à assurer un lien institutionnel entre les acteurs du sans-abrisme. L'impulsion de programmes d'actions concrètes est au cœur des attributions de l'agence, dont son directeur général actuel, J. Olivet, répète qu'elle n'a de véritable sens que dans une association multiple avec ses partenaires publics et privés¹¹⁸³. La reprise de cet argument pose du reste question, car il disqualifie la portée de l'action de l'USICH en cherchant à modérer les attentes de la population et à s'exonérer de résultats insuffisants à venir. La mesure réaliste des effets de l'agence sur la réduction du sans-abrisme constitue un point d'achoppement et rend incertaines les conclusions qu'il est possible de tirer de la portée de son action, notamment en raison de sa fonction première de coordination, de support institutionnel et de fonds documentaire qui sous-tend les actions possibles¹¹⁸⁴.

Dans ce contexte, l'action de Philip Mangano à la tête de l'agence entre 2002 et 2009 a été marquée par une volonté de replacer la question du sans-abrisme chronique au cœur du débat

¹¹⁷⁹ “Create partnerships, use resources in the most efficient and effective ways, and implement evidence-based best practices”, UNITED STATES INTERAGENCY COUNCIL ON HOMELESSNESS, <https://www.usich.gov>

Accessed on July 26, 2023.

¹¹⁸⁰ “Independent establishment”, UNITED STATES INTERAGENCY COUNCIL ON HOMELESSNESS, *Historical Overview*,

https://www.usich.gov/resources/uploads/asset_library/USICH_History_final.pdf

Accessed on July 26, 2023.

¹¹⁸¹ “Review the effectiveness of federal activities and programs to assist people experiencing homelessness, promote better **coordination** among agency programs, and **inform** state and local governments and public and private sector organizations about the availability of federal homeless assistance”, *Ibid.* (Nous surlignons)

¹¹⁸² “USICH navigates silos that block coordination, thereby reducing fragmentation”, GILLEPSIE, Sarah. “How Would Terminating USICH Affect Efforts to End Homelessness?”, *The Urban Institute*, October 2016, https://www.urban.org/sites/default/files/publication/84611/2000951-2-how-would-terminating-usich-affect-efforts-to-end-homelessness_14.pdf

Accessed on July 26, 2023. (Notre traduction)

¹¹⁸³ “How America Is Grappling with Homelessness”, NPR, *Op. Cit.*

¹¹⁸⁴ Le site ci-dessous établit ainsi un archivage de documents rédigés par USICH et qui fournissent un périmètre d'action pour les associations qui soutiennent les sans-abris : “White House Event Honors Barbara Poppe”, USICH, 27 February 2014,

<http://archive.constantcontact.com/fs197/1011269667270/archive/1116664783899.html>

Accessed on July 28, 2023.

public, en déployant les moyens fédéraux vers des branches étatiques susceptibles de répondre plus efficacement aux enjeux territoriaux du fléau¹¹⁸⁵ : la démarche offre une cure de jouvence à une agence « endormie¹¹⁸⁶ » sous la présidence Clinton et entame une lutte sur le long terme pour éradiquer un sans-abrisme qui coûte cher¹¹⁸⁷. La déclaration de Mangano cherche à renforcer la légitimité d’une intervention unilatérale des forces gouvernementales dans ce volet de l’aide sociale. Les chiffres indiquent du reste une baisse avérée du sans-abrisme des vétérans — auxquels il s’adresse à cette occasion par le biais du Comité sénatorial — depuis cette période.

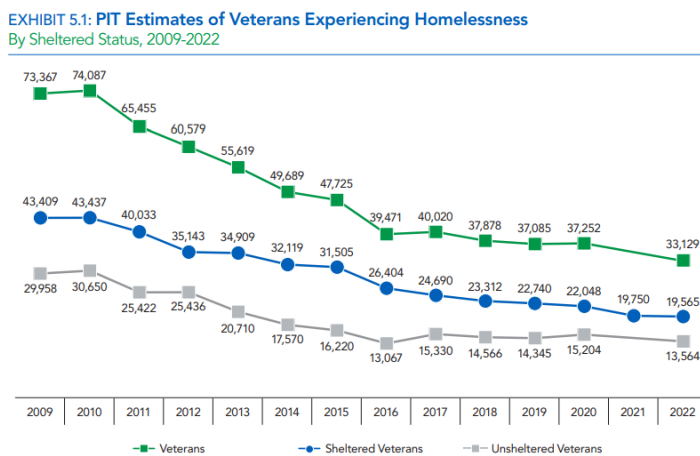


Fig. 55 - Évolution du nombre de vétérans sans-abris depuis 2009.

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

Dans le sillage de cette régénérescence de l’USICH, l’arrivée de Barbara Poppe marque un nouveau tournant dans l’histoire de l’agence, qui s’attèle alors au sans-abrisme dans sa multiplicité. Loin de réunir en un même amalgame sociologiquement incohérent et déontologiquement discutable l’ensemble des profils des sans-abris, la mise en place du programme *Opening Doors* en juin 2010 vise à résoudre le fléau tentaculaire en s’attaquant conjointement à la santé, à l’éducation et au logement des personnes concernées. Nous

¹¹⁸⁵ “I am pleased to report that our efforts to establish intergovernmental partnerships to end chronic homelessness and reduce the incidence of all homelessness have been welcomed by Governors, Mayors, and County Executives across the country who have committed to the creation of State Interagency Councils on Homelessness and to 10-Year Plans to End Chronic Homelessness”. MANGANO, Philip F. *Statement for the Record, Executive Director United States Interagency Council on Homelessness Before the State Veterans Affairs Committee*, March 16, 2006,

<https://www.veterans.senate.gov/services/files/BCA03CAA-06BB-4E59-BC92-CDEA6B7D8046>
Accessed on July 28, 2023.

¹¹⁸⁶ “dormant”, *Ibid.*

¹¹⁸⁷ “The Boston Health Care for the Homeless Program tracked 119 persons experiencing chronic homelessness over 5 years and discovered that they had over 18,000 emergency room visits at an average cost of \$1,000 per visit”, *Ibid.*

choisissons d’y revenir en fin d’étude pour associer l’agence à une impulsion présidentielle personnalisée qui caractérise la gestion fédérale du sans-abrisme sous les administrations Obama et Biden.

Quelques événements saillants de l’histoire récente de l’USICH jettent toutefois la lumière sur une tout autre orientation de la politique de l’agence, dans l’intervalle républicain incarné par le président Trump : le directeur est, rappelons-le, nommé par le président, qui influe donc directement sur la nature et l’ampleur des moyens accordés à la lutte contre le sans-abrisme. La nomination de Robert Marbut en décembre 2019 fait suite aux attaques formulées deux mois auparavant par D. Trump à l’encontre de la gestion du fléau en Californie :

M. Trump a souvent dit que les sans-abris nuisaient à l’image de marque des villes américaines, en particulier aux yeux des dignitaires étrangers et des touristes. « La plupart du temps, ils venaient de l’étranger, et ils s’installaient à Los Angeles, ou ils s’installaient à San Francisco en raison du prestige de la ville, et puis soudain ils montent des tentes », a déclaré M. Trump en septembre lors d’un déplacement destiné à récolter des fonds dans la Silicon Valley. « Des centaines et des centaines de tentes et des gens qui vivent sur le seuil des immeubles de bureaux. Et du coup ils veulent quitter la ville¹¹⁸⁸ ».

Les propos traduisent une approche moralisatrice et rudimentaire d’un fléau perçu comme uniforme, qui agite les stéréotypes vite ravivés du sans-abri étranger, profiteur et nuisible. Ils suscitent également la peur de l’invasion et du trouble à l’ordre public, dans un paysage urbain qui doit avant tout séduire à l’œil nu les forces économiques que représentent les officiels venus de l’étranger et la manne financière du tourisme. Ce qui est reproché aux sans-abris ici, c’est surtout d’être visibles et de jouir comme tout citoyen de la spatialisation de leur existence décrite par Michel Lussault¹¹⁸⁹. Dans ce cas précis, ces personnes sont ontologiquement niées en raison de la nature convoitée de l’espace qu’elles occupent.

Les sans-abris posent un problème particulier pour les centres-villes rénovés et pleins d’éclat. Ils agacent les passants par la mendicité, ternissent les rues par leur aspect peu engageant, et

¹¹⁸⁸ “Mr. Trump has often said that homeless people hurt the brands of American cities, especially in the eyes of foreign dignitaries and tourists. ‘In many cases, they came from other countries, and they moved to Los Angeles, or they moved to San Francisco because of the prestige of the city, and all of a sudden, they have tents’, Mr. Trump said in September during a fund-raising trip in Silicon Valley. ‘Hundreds and hundreds of tents and people living at the entrance to their office building. And they want to leave’.”, DEL REAL, Jose A. “Trump Fired Him. Now California Has Made Him a Homelessness Adviser”, *The New York Times*, 4 December 2019, <https://www.nytimes.com/2019/12/04/us/california-homeless-matthew-doherty-trump.html> Accessed on July 27, 2023.

¹¹⁸⁹ Entretien avec Michel Lussault, La Dang, *Op. Cit.*

incarnent et rappellent l'existence d'une pauvreté persistante que beaucoup préféreraient ignorer ou oublier¹¹⁹⁰.

L'éclat de la réussite individuelle a constitué un topos de la présidence Trump, qui considère de fait le sans-abrisme comme la menace d'une remise en cause de la fortune matérielle individuelle « garantie » aux États-Unis et érigée en ligne de conduite indérogeable.

Dès son arrivée à la tête de l'agence, Marbut témoigne de son refus d'adhérer au principe de *Housing First*, très largement adopté sur le territoire états-unien et qui consiste à faire du logement une priorité idéologique et logistique dans l'aide apportée aux sans-abris. Il promeut le concept de *Housing Fourth*, déjà expérimenté à San Antonio : conseiller municipal de la ville avant de devenir directeur de l'USICH, Marbut y a initié le projet *Haven for Hope*¹¹⁹¹, « un grand complexe servant de foyer d'urgence dans le quartier ouest de San Antonio et qui a été l'objet d'une large controverse dès son ouverture en 2010¹¹⁹² ». Sous couvert d'un argument répété à l'envi dans les médias selon lequel « ceux qui mendient dans les rues dépensent 93% de l'argent récolté en drogues, alcool et commerce sexuel¹¹⁹³ », Marbut préside à l'ouverture d'un campus jugé révolutionnaire, *Prospect Courtyards* :

Entre 700 et 900 personnes sont susceptibles de dormir la nuit sur du béton, exposées aux éléments. Les occupants qui combattent une addiction ne trouveront pas d'abri dans la partie couverte du bâtiment avant de passer un test de dépistage de drogue¹¹⁹⁴.

Si l'expérience est de courte durée, le mode de fonctionnement est malgré tout réactivé ensuite dans d'autres villes, et rappelle la justice rétributive combattue par J. Rawls, définie comme « l'attribution d'un blâme (...) et d'une sanction punitive à des personnes qui ont violé une norme¹¹⁹⁵ », sur laquelle la justice distributive, fondée sur un contrat social, doit prévaloir. Les

¹¹⁹⁰ “The homeless pose a special problem for shiny, redeveloped center cities. They annoy passersby with their begging, tarnish the streets with their unsightliness, and provide living reminders of the persistent poverty that many would like to ignore or forget”. Katz, *Op. Cit.*, p. 237.

¹¹⁹¹ « Un Havre d'espoir », CAPPS, Kriston. “The Consultant Leading the White House Push Against Homelessness”, *City Lab Government*, 12 December 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-12/trump-s-homeless-policy-gets-a-controversial-boss> Accessed on July 27, 2023. (Notre traduction)

¹¹⁹² “a vast shelter complex on San Antonio’s West Side that has been the focus of much controversy since it opened in 2010”, *Ibid.*

¹¹⁹³ “Those who panhandle on the streets spend 93 percent of the money they receive on drugs, alcohol or sex”, *Ibid.* (Notre traduction). Selon l'article, Marbut n'a pas souhaité indiquer les études qui, selon lui, révèlent ce pourcentage.

¹¹⁹⁴ “Between 700 and 900 people may sleep at night on concrete, exposed to the elements. Residents struggling with substance abuse won't find shelter in the part of the facility that provides roofs overhead until they pass a required drug test”, *Ibid.* (Notre traduction)

¹¹⁹⁵ BRODEUR, J.-P. (1997). « Justice distributive et justice rétributive ». *Philosophiques*, 24(1), 71–89. <https://www.erudit.org/en/journals/philoso/1997-v24-n1-philoso1804/027425ar.pdf> Accessed on July 27, 2023.

méthodes employées suggèrent un retour aux années 1970, acmé des techniques punitives de gestion de la pauvreté, le recours à la coercition et à la surveillance policière dans le contexte de la Guerre contre la drogue déclarée par Nixon en juin 1971.

Le choix présidentiel de placer Marbut à la tête de l'USICH, incarnation fédérale de la reconnaissance du sans-abrisme comme l'une des urgences sociales aux États-Unis, relève d'une « schizophrénie » observée à d'autres périodes, qui consiste « d'un côté à soutenir les programmes qui viennent en aide aux sans-abris, et d'un autre, à tout faire pour les maintenir à distance de l'espace public¹¹⁹⁶ ». L'application de *Housing Fourth* entre dans cette même logique contradictoire, en contraignant les sans-abris à subir des soins non désirés pour ne pas troubler un espace public censé demeurer lisse, tout en adoptant une posture de responsabilité sociale.

Le discours inaugural de Marbut en tant que directeur de l'USICH vient du reste confirmer cette approche, en annonçant une *tabula rasa* face à des politiques qui ont successivement échoué selon ses dires¹¹⁹⁷. La déclaration surprend par l'absence de plan d'action envisagé, qui caractérisait jusque-là les prises de fonction de ses prédécesseurs. Cet espace vide rappelle la nature politique expéditive de la nomination, un *modus operandi* délétère qui criminalise le sans-abrisme, et qui laisse planer la menace d'un retard pris au niveau fédéral dans une approche plus humanitaire de la question.

Marbut demeure ensuite à son poste pendant la première année de pandémie, provoquant à nouveau la controverse en se rendant dans de multiples foyers d'accueil, malgré les conditions de restriction d'accès dues au risque sanitaire, parmi des populations particulièrement vulnérables. Les visites non annoncées sont rejetées à plusieurs titres : elles ne s'inscrivent pas dans la démarche habituelle des directeurs de l'agence, qui restent traditionnellement en retrait, et elles véhiculent un message politique inadapté à la tension causée par le Covid et l'intimité bafouée des sans-abris logés dans ces foyers¹¹⁹⁸. Le départ de Marbut en février 2021 est

¹¹⁹⁶ Katz, *Op. Cit.*, p. 237. (Notre traduction)

¹¹⁹⁷ "There is no way to sugarcoat the situation. With more than 194,000 unsheltered individuals experiencing homelessness, more than 850,000 homelessness assistance beds, and more than 1,300,000 children and youth identified by public schools as experiencing homelessness, we are in the midst of a humanitarian crisis. (...) We need to be honest with ourselves; much of what we have been doing is not working. If it were working, the number of individuals and families experiencing homelessness would be dropping". *A Statement from the New Executive Director of USICH*, <https://www.usich.gov/news/a-statement-from-the-new-executive-director-of-usich/> Accessed on July 27, 2023.

¹¹⁹⁸ CAPPS, Kriston. "Trump Homelessness Czar Toured Shelters Uninvited, Despite Covid Concerns", *CityLab Housing*, 2 March 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-02/trump-homelessness-czar-criticized-for-shelter-visits>, Accessed on July 27, 2023.

accueilli avec soulagement par la Coalition Nationale pour les sans-abris et leurs défenseurs, et laisse augurer de la fin d'un chapitre répressif de l'histoire de l'agence.

À l'exception de cette parenthèse de désinvestissement fédéral notoire de la cause du sans-abrisme comme urgence sociale, les années 2009-2015 et la présidence Obama ont suscité de grands espoirs parmi les travailleurs sociaux et ont fait figure de moment d'innovation à grande échelle dans la gestion du sans-abrisme.

3. Depuis 2008 : « Entrouvrir la porte »

a. ARRA, HEARTH, *Opening Doors*¹¹⁹⁹ : le retour du fédéral ?

Si l'élection d'Obama en 2008 promet de rendre des couleurs à la citoyenneté américaine et replace la prise en compte des inégalités ethnoraciales et sociales sur le devant de la scène politique, elle coïncide avec la crise des *subprimes* dont l'impact sur l'aggravation du sans-abrisme mérite d'être analysé à l'échelle de la nation.

i. Crise de 2008

En préambule, il faut préciser que les retombées directes de la crise financière sur le sans-abrisme ont été inférieures aux prévisions annoncées, si l'on en croit les témoignages recueillis et les sources consultées. Le terme de *subprimes* renvoie à des prêts hypothécaires à haut risque accordés à des ménages modestes. Les banques américaines les ont délivrés massivement au début de la décennie, encouragées par un pouvoir politique qui y voyait un moyen de soutenir l'économie à courte échéance¹²⁰⁰. La bulle spéculative se fait jour lorsqu'un nombre grandissant d'Américains se portent acquéreurs de biens à vendre et font ainsi grimper artificiellement les prix de l'immobilier. La particularité du système de crédit aux États-Unis permet à ces foyers de s'endetter toujours plus grâce à la « recharge hypothécaire ». Les taux d'intérêt variables entraînent de nombreux propriétaires dans une spirale d'endettement qui poussent les banques à saisir certains biens concernés par ces prêts vertigineux.

¹¹⁹⁹ *American Recovery and Reinvestment Act*, ARRA, loi sur la convalescence américaine et le réinvestissement, *Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition Housing Act*, HEARTH, loi sur l'aide d'urgence aux sans-abris et la transition rapide vers le logement, *Opening Doors*, Ouvrir les portes. (Notre traduction)

¹²⁰⁰ Voir à ce sujet Robert J. Shiller, *The Subprime Solution: How Today's Global Financial Crisis Happened, and What to Do about It*, Princeton University Press, 2013.

Toutefois, la politique budgétaire globale de soutien à l'économie américaine a permis aux États-Unis de rebondir et a limité un sans-abrisme de masse à l'issue des saisies de biens :

Le sans-abrisme n'a pas autant augmenté qu'on le redoutait pendant la Récession qui a commencé en 2008 ; en réalité, parmi les hommes seuls, qui représentent les 2/3 de la population sans abri, il a reculé, tandis que l'augmentation est restée modérée pour les familles. Le HUD a indiqué que 'dans l'ensemble, le niveau de sans-abrisme est resté quasiment identique entre 2011 et 2012, et que le nombre d'individus isolés sans abri a légèrement baissé tandis que le nombre de familles sans abri a légèrement augmenté'¹²⁰¹.

Ce constat, qui peut surprendre, est confirmé par d'autres sources : « les effets de la Récession de 2007-2009 sur le sans-abrisme ont été moins prononcés que lors des crises précédentes¹²⁰² ». Ainsi, au niveau fédéral, le montant démesuré des loyers pratiqués et la rareté structurelle des logements disponibles sur certains marchés tendus, comme ceux des grandes métropoles évoquées dans notre étude, jouent un rôle plus déterminant encore sur l'impossibilité à se loger que la crise des *subprimes*. La Récession a contraint le gouvernement fédéral à la confection d'un filet de sécurité provisoire traditionnellement absent des politiques sociales, dont ont bénéficié certains propriétaires démunis. Par ailleurs, comme étudié sur un plan local, la maîtrise obligatoire du budget de la ville de Boston a permis d'atténuer les effets de la crise financière¹²⁰³.

De nombreuses mesures de soutien à l'économie découlent de la signature de l'ARRA en 2009 : le *Homelessness Prevention and Rapid Re-Housing*, HPRP, Programme de prévention et de relogement rapide, débloque 1,5 milliard de dollars, dont 45 millions pour le Massachusetts. Selon le rapport du *Massachusetts Interagency Council on Homelessness*, la branche étatique de l'USICH, « ces ressources ont permis d'éviter à un plus grand nombre de foyers de ne pas basculer dans le sans-abrisme ou de subir de plus longues périodes de sans-abrisme pendant la Récession¹²⁰⁴ ».

¹²⁰¹ "Homelessness did not increase as much as feared during the Recession that began in 2008 —indeed, among single men, 2/3 of the homeless population, it decreased, while among families the increase was modest. HUD reported that 'overall the level of homelessness remained essentially the same from 2011 to 2012, with the number of homeless individuals falling slightly and the number of homeless families increasing slightly'", Katz, *Op. Cit.*, p. 236. (Notre traduction)

¹²⁰² Colburn, *Op. Cit.*, p. 55.

¹²⁰³ Cf. II B 2 c.

¹²⁰⁴ "Those resources contributed to ensuring more households didn't become homeless or experience longer periods of homelessness during the recession", MASSACHUSETTS INTERAGENCY COUNCIL ON HOUSING AND HOMELESSNESS. *Overview of Efforts to End Homelessness in the Commonwealth: 2007-2014*, 2014, p. 5.

<https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/680996>
Accessed on July 30, 2023.

Si les sommes engagées permettent d’amortir localement les effets de ces saisies immobilières, la crise fait néanmoins ressortir, comme souvent aux États-Unis, une disparité territoriale marquée : les *sand states*¹²⁰⁵ ont ainsi été plus fortement impactés par les saisies immobilières dès 2005, et frappés par un chômage massif, tout comme certains États du Midwest, dont les fragilités économiques locales et le passé industriel ont constitué un terreau propice aux licenciements et à la chute des prix immobiliers en 2008-2009, notamment l’Illinois, l’Indiana, le Michigan et l’Ohio¹²⁰⁶.

Cette géographie différenciée du sans-abrisme en lien avec la crise est confirmée dans une étude des retombées des saisies immobilières sur la ville de Lowell (Massachusetts), souvent surnommée berceau de la Révolution industrielle américaine et spécialisée dans la production de textile. Si la conclusion à l’échelle locale indique que les maisons demeurent vides pendant un an en moyenne une fois saisies, et que les personnes privées de leur maison n’intègrent des foyers d’urgence que plusieurs années après¹²⁰⁷, l’étude précise en préambule que sur le plan fédéral, « selon un reportage de 2009, les saisies immobilières ont représenté une augmentation de 15 % de nouveaux sans-abris dans le Midwest à cette période¹²⁰⁸ ». Plus globalement, « 50 % des travailleurs sociaux interrogés ont estimé que plus de 10% de leurs *clients* étaient sans-abris en raison de la saisie de leur maison¹²⁰⁹ ». Sans que le nombre de sans-abris afférent soit documenté, le *Globe* a indiqué en 2016 que sur les 4 millions de foyers auxquels l’administration Obama voulait épargner une saisie, seuls 1,6 million a effectivement pu l’éviter dans le cadre du Programme de modification pour la préservation des logements, *Home Affordable Modification Program*, HAMP¹²¹⁰. Parmi les raisons invoquées pour expliquer ce faible taux de réussite, figurent des dossiers de clients égarés par les banques, des critères

¹²⁰⁵ « Les États de sable » : Arizona, Californie, Floride et Nevada (Notre traduction)

¹²⁰⁶ US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. *Report to Congress on the Root Causes of the Foreclosure Crisis*, Office of Policy Development and Research, January 2010, p. vi et vii, https://www.huduser.gov/portal/Publications/PDF/Foreclosure_09.pdf
Accessed on July 28, 2023.

¹²⁰⁷ BRATT, Rachel G. “Outcomes of Foreclosure: Literature Review and Experiences in Lowell, Massachusetts”, *Federal Reserve Bank of Boston, Joint Center for Housing Studies of Harvard University*, Issue Brief | 2020-4.3 | June 2020, p. 24.

<https://www.bostonfed.org/publications/community-development-issue-briefs/2020/issue-4/outcomes-of-foreclosure-literature-review-and-experiences-in-lowell-massachusetts.aspx#collapse2>
Accessed on July 28, 2023.

¹²⁰⁸ *Ibid.*, p. 12.

¹²⁰⁹ “50 percent of service providers surveyed estimated that more than 10 percent of their clients experienced homelessness directly related to foreclosure”, *Ibid.*

¹²¹⁰ MERLE, Renae. “Obama’s foreclosure prevention program limps to finish line”, *The Boston Globe*, 30 December 2016,

<https://www.bostonglobe.com/business/2016/12/30/obama-foreclosure-prevention-program-limps-finish-line/KBbADhg9Cwx1QbotkorKYL/story.html>
Accessed on July 29, 2023.

fallacieux d'inéligibilité au programme de soutien financier, et une discrimination avérée qui touche les demandeurs appartenant aux minorités Africaine-Américaine et latinx¹²¹¹. L'impulsion fédérale est donc entravée par les intérêts des organismes bancaires qui rechignent, comme on peut s'y attendre, à rallier la cause des logements à défendre. Elle permet néanmoins une prise de conscience sociétale concernant des pratiques bancaires jugées irresponsables et une remise à plat de l'octroi de prêts immobiliers adaptés aux revenus des ménages. Les résultats en demi-teinte de HAMP font ainsi figure de métonymie des politiques fédérales menées dans le champ du logement et du sans-abrisme : leur portée réside dans l'enclenchement de bonnes pratiques qu'elles suscitent et non dans un effet véritablement mesurable sur l'ensemble du territoire. L'illusion consiste ainsi à attendre des mesures fédérales un emboîtement idéalisé sur des problématiques étatiques et locales particulières, où se mêlent des contingences historiques, socio-démographiques et territoriales toujours uniques. Dans un effort de meilleure visibilité des profils de sans-abris et d'une centralisation accrue des informations les concernant, le passage de la loi HEARTH en mai 2009 inaugure une obligation de recueil des données par le biais du HMIS¹²¹², déjà évoqué dans notre étude. Un bilan positif de la loi est tiré en 2019 : « Dix ans après son passage, il est clair que la loi HEARTH a accéléré la transition vers *Housing First* et amélioré la coordination de l'assistance aux sans-abris¹²¹³ ». L'étude des axes principaux de la loi laisse en effet supposer un effort inédit de prise en compte fédérale de l'ensemble des obstacles qui nuisent à une gestion efficace et sur le long terme du sans-abrisme. Parmi ces axes, les subventions fédérales allouées au programme de *Rapid Re-Housing* sont « pérennisées¹²¹⁴ », et se traduisent dans les chiffres par une baisse de fréquentation des foyers d'urgence et des logements transitoires, comme l'indique le graphique ci-dessous.

¹²¹¹ *Ibid.*

¹²¹² Cf. II C 3 c ; *Homelessness Management Information System*, Système d'information pour la gestion du sans-abrisme, *Op. Cit.*

¹²¹³ “Ten years after its passage, it's clear that the HEARTH Act accelerated the shift to Housing First and improved coordination around homelessness assistance”, LEOPOLD, Josh. “Five Ways the HEARTH Act Changed Homelessness Assistance”, *The Urban Institute*, 9 May 2019, <https://www.urban.org/urban-wire/five-ways-hearth-act-changed-homelessness-assistance> Accessed on July 30, 2023.

¹²¹⁴ “entrenched”. (Notre traduction)

National Inventory of Emergency Shelter and Permanent Housing Beds for People Experiencing Homelessness

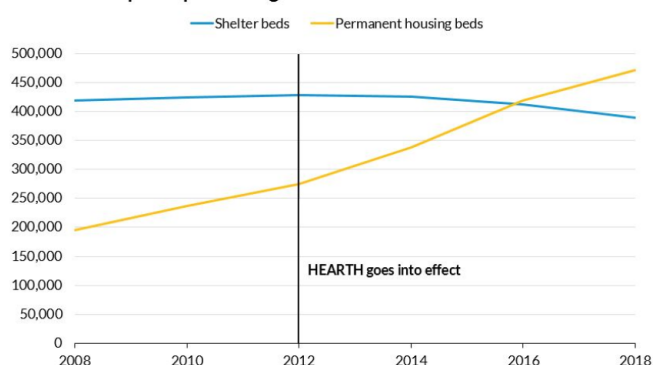


Fig. 56 - Inventaire national du nombre de lits en foyers d'urgence et logements permanents, 2008-2018.

<https://www.hudexchange.info/resource/5783/2018-ahar-part-1-pit-estimates-of-homelessness-in-the-us>

Dans ce contexte, le volet de prévention du dispositif *Opening Doors* en juin 2010 s'efforce de répondre, à l'échelle du pays, à une paupérisation forcée des familles et des personnes isolées touchées par le chômage massif qui découle de la crise financière. Les multiples supports de présentation du dispositif insistent pour mentionner qu'il s'agit du « premier plan stratégique national de prévention et d'éradication du sans-abrisme dans toute la population¹²¹⁵ ».

Le projet s'articule autour de quatre grands axes, qui prennent acte du chemin déjà parcouru par les administrations précédentes. Ils fixent un objectif de résorption du sans-abrisme chronique et des vétérans sur 5 ans, de prévention et d'éradication du sans-abrisme des familles, des jeunes adultes et des enfants sur 10 ans, et s'engage à amorcer la fin de tous les sans-abrismes¹²¹⁶. En proposant ces échéances, les autorités politiques fédérales s'astreignent, en théorie au moins, à une obligation de résultats. Selon des statistiques parues en 2015, « le sans-abrisme diminue globalement de 11 %, de 15 % pour les familles, de 22% pour les sans-abris chroniques et de 36% pour les vétérans¹²¹⁷ ».

Dans une interview réalisée à la même époque, la nouvelle directrice de l'USICH, Barbara Poppe liste les objectifs d'*Opening Doors* en insistant sur la primauté de l'impulsion fédérale,

¹²¹⁵ “The nation’s first ever comprehensive strategic plan to prevent and end homelessness among all populations”, United States Interagency Council on Homelessness Historical Overview, *Op. Cit.*, p. 5; “the nation’s first comprehensive strategy to prevent and end homelessness”, *Opening Doors*, 16 June 2010, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2010/06/15/obama-administration-unveil-national-strategic-plan-prevent-and-end-homelessness>

Accessed on July 28, 2023. (Notre traduction)

¹²¹⁶ “• Finish the job of ending chronic homelessness in five years; • Prevent and end homelessness among Veterans in five years; • Prevent and end homelessness for families, youth, and children in ten years; and • Set a path to ending all types of homelessness”, *Congressional Digest, Homelessness Policy*, May 2020, <https://congressionaldigest.com/issue/homelessness-policy/obamas-homelessness-policy/>

Accessed on July 28, 2023.

¹²¹⁷ “Homelessness decreased by 11 percent overall, by 15 percent among people in families, by 22 percent among people experiencing chronic homelessness, and by 36 percent among veterans”, Leopold, *Op. Cit.*,

la volonté de soutenir l'emploi et l'augmentation des revenus des plus modestes, la protection de la santé mais aussi, la nécessité de « réoutiller le système de réponse à la crise du sans-abrisme¹²¹⁸ ». La formule suggère habilement une remise à plat des méthodes éprouvées, pour faire du dispositif le creuset de pratiques inédites ou insuffisamment employées jusque-là, comme la cohésion renforcée des acteurs institutionnels à chaque échelle de pouvoir¹²¹⁹. Elle incite également les États et les villes à se détourner toujours davantage du recours aux foyers d'urgence pour promouvoir le logement stable¹²²⁰. Le caractère ambitieux de la réforme est en outre susceptible de fédérer davantage les autorités concernées, qui voient reconnues l'urgence et l'ampleur d'un fléau qui supporte difficilement, en raison de sa durée, d'être perpétuellement envisagé sous l'angle de la crise.

Il convient en effet à ce stade de nous arrêter sur le choix de ce terme, dans un contexte marqué par un sans-abrisme endémique et qui touche des territoires toujours plus nombreux. D'origine grecque, le mot *Crise* provient du vocabulaire médical. Il renvoie au « moment paroxystique d'une maladie, qui peut en ce point 'critique' évoluer vers la guérison comme vers la mort¹²²¹ ». Il correspond également à un moment de décision et de bascule. Nos recherches suggèrent que l'éradication du sans-abrisme à l'échelle fédérale s'est révélée jusqu'ici chimérique. Les politiques publiques se multiplient ces dernières années pour proposer des solutions nouvelles et redynamiser les services d'assistance, dans une fébrilité constante et attisée par l'extension géographique du fléau, qui touche aujourd'hui massivement la côte ouest et un nombre grandissant de grandes métropoles. La crise correspond alors à une définition proposée au XIXe et désigne « l'état de dysfonctionnement d'un système, devenu incapable d'assurer ses fonctions, que cette incapacité résulte du retournement de la conjoncture ou bien de ses caractéristiques intrinsèques¹²²² ». Depuis les années 1980, malgré l'inventivité politique des acteurs de terrain, le fléau du sans-abrisme a perduré sans qu'il soit possible d'attaquer efficacement les multiples terreaux qui le nourrissent et le font constamment renaître, telle

¹²¹⁸ "Retooling the homeless crisis response system", ASK THE EXPERT WELCOMES BARBARA POPPE, *Homeless Hub*, Canadian Observatory on Homelessness, 2011, <https://www.homelesshub.ca/resource/ask-expert-welcomes-barbara-poppe> Accessed on July 28, 2023. (Notre traduction)

¹²¹⁹ La segmentation des services d'aide est à nouveau un angle d'attaque: "we are continuing to break down silos across agencies that prevent people experiencing homelessness from fully accessing the resources that are available", *Ibid.*

¹²²⁰ "Communities all over America must shift their service delivery away from managing homelessness with emergency services like shelters, towards ending it with housing and supportive services", *Ibid.*

¹²²¹ ORDIONI, Natacha. « Le concept de crise : un paradigme explicatif obsolète ? Une approche sexospécifique », *Mondes en développement*, vol. 154, no. 2, 2011, pp. 137-150.

<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2011-2-page-137.htm>

Accessed on July 29, 2023.

¹²²² *Ibid.*

l'Hydre de Lerne, qu'il s'agisse du montant des loyers, de la rareté des logements abordables, des crises économiques et sanitaires, ou du démantèlement de structures hospitalières. Il se matérialise depuis peu par un sans-abrisme « à l'air libre¹²²³ », de personnes qui vivent durablement dans la rue et qui constitue l'un des nouveaux défis fédéraux, étatiques et locaux auquel nous nous intéresserons en toute fin d'étude.

ii. Les portes entrouvertes : le *Budget Control Act*¹²²⁴, 2011

En août 2011, le passage de la loi sur le contrôle du budget, BCA, représente un compromis entre une réduction des dépenses discrétionnaires¹²²⁵ et un plafonnement plus élevé du montant de la dette fédérale. Le vote du texte est justifié dans un rapport du Congrès : « le déficit du budget fédéral entre 2009 et 2011 a correspondu en moyenne à 9% du produit intérieur brut (PIB), le plus haut jamais enregistré depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale¹²²⁶ ». Les raisons invoquées sont principalement liées aux dépenses supplémentaires occasionnées par la crise de 2008¹²²⁷. Le choix par le Congrès de légiférer en la matière installe le gouvernement fédéral dans une gestion très tendue de ses dépenses pour les dix années suivantes, tout en autorisant un déficit mesuré¹²²⁸.

Les modifications successives du texte au cours des années 2010 ont revu à la baisse les exigences de départ¹²²⁹. Bien que certains programmes sociaux comme SNAP¹²³⁰, TANF¹²³¹, Medicaid ou le *Children's Health Insurance Program*, programme d'assurance médicale pour les enfants, demeurent épargnés par ces réductions, rien n'est en revanche prévu pour préserver le logement abordable et le financement de l'aide aux sans-abris et aux structures qui les accueillent. En réalité, les programmes qui grèvent le plus fortement le budget fédéral sont

¹²²³ “Unsheltered homelessness”. (Notre traduction)

¹²²⁴ « Loi sur le contrôle du budget ». (Notre traduction)

¹²²⁵ Dépenses contrôlées par la législature selon des lois d'appropriation annuelle.

¹²²⁶ “Budget deficits in FY2009 through FY2011 averaged 9.0% of gross domestic product (GDP) and were higher than any other year since World War II”, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *The Budget Control Act, Frequently Asked Questions*, October 2019, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44874.pdf>

Accessed on July 29, 2023. (Notre traduction)

¹²²⁷ “Those deficits were due to a number of factors, including reduced revenues and increased spending demands attributable to the Great Recession and costs associated with the economic stimulus package passed through the American Recovery and Reinvestment Act of 2009”, *Ibid.*

¹²²⁸ “The BCA as enacted was estimated to reduce budget deficits by a cumulative amount of roughly \$2 trillion over the FY2012-FY2021 period”, *Ibid.*, p. 10.

¹²²⁹ “Legislation has been enacted making changes to the spending limits or enforcement procedures included in the BCA for each year from FY2013 through FY2021”, *Ibid.*, p. 5.

¹²³⁰ Supplemental Nutrition Assistance Program

¹²³¹ Temporary Assistance for Needy Families

aussi, souvent, les plus populaires¹²³², ce qui explique sans doute que le volet du logement social n'ait pas été suffisamment garanti, ne jouissant pas du même consensus dans l'opinion, malgré une visibilité grandissante des sans-abris dans l'espace public¹²³³. Enfin, si certains dispositifs relèvent des autorités étatiques et locales, la manne fédérale, notamment dès 2009, s'est révélée, nous l'avons vu, non négligeable. L'analyse des retombées de cette loi par le Conseil interagences du Massachusetts pour le sans-abrisme traduit une déception à la mesure des espoirs suscités par l'ARRA en 2009 :

Cette loi a eu un impact négatif sur la capacité à accéder à de nouveaux logements, et a nui aux familles sans abri ou risquant de le devenir que le Conseil interagences du logement et du sans-abrisme, ICHH, et ses partenaires espéraient servir. Le Département du logement et du développement urbain a estimé qu'en raison des coupes budgétaires de 2013, 125 000 individus isolés et familles, dont plus de la moitié sont âgés ou invalides, perdront l'aide qui leur a été accordée par le biais du Programme de bons de logement au choix (...) Selon le HUD, plus de 100 000 familles, adultes invalides ou vétérans, seront rayés des listes des programmes de logements sociaux ou des foyers d'hébergement¹²³⁴.

La mesure des conséquences sur le plan local laisse ainsi entrevoir que la porte ouverte en 2009 sur la cause du sans-abrisme, dans une refonte attendue des pratiques de gestion de l'aide à tous les niveaux de décision, se referme à mi-mandat, laissant à nouveau la place à « la préférence américaine pour l'inégalité¹²³⁵ ». Le vote des budgets suivants, s'il permet de réduire l'étendue des coupes, contraint néanmoins les acteurs du champ social à une contingence forcée, suspendus aux décisions budgétaires du Congrès et tributaires d'une législature renouvelée tous les deux ans. La constance et la pérennité qu'appelle la gestion du sans-abrisme se heurtent ainsi, au plus haut niveau de décision, à des réorientations politiques déstabilisantes.

¹²³² Voir à ce sujet Vergniolle de Chantal, François. « Renouveau de la présidence Obama à mi-mandat ? », *Études*, vol. 414, no. 4, 2011, pp. 439-450.

<https://www.cairn.info/revue-etudes-2011-4-page-439.htm#no13>

Accessed on July 31, 2023.

¹²³³ *Medicare* est concerné à la marge par les coupes budgétaires ; le système de retraites, *Social Security*, est, lui, épargné.

¹²³⁴ "This Act had a negative impact on the ability to access additional housing units, affecting homeless and at-risk households the ICHH and its partners hoped to serve. The U.S. Department of Housing and Urban Development estimated that "as a result of the 2013 sequestration cuts, 125,000 individuals and families, more than half of whom are elderly or disabled, will lose assistance provided to them through the Housing Choice Voucher Programs (...) HUD estimates that more than 100,000 homeless and formerly homeless people, the majority of whom are members of families, disabled adults, or veterans will be removed from housing or shelter programs", *Overview, Op. Cit.*, p. 6. (Notre traduction)

¹²³⁵ Titre de l'ouvrage de Jacques Mistral et Bernard Salzmann, Paris, En Temps Réels, 2006.

b. Un pouvoir fédéral des interstices

Le fédéralisme implique que les victoires obtenues dans le champ du sans-abrisme et du logement précaire restent limitées sur l'échelle spatio-temporelle. Tributaires des contingences locales et des remous législatifs sur le plan fédéral, elles cherchent à susciter une adhésion de l'opinion publique en guise de socle idéologique et moral.

Un problème aussi répandu que la crise du logement abordable (...) devrait figurer en tête de l'agenda de la politique intérieure de l'Amérique —parce qu'il conduit les familles pauvres à la ruine financière et commence même à faire sombrer des familles aux revenus modestes¹²³⁶.

Ce raz-de-marée qui menace les locataires précaires toujours plus nombreux conduit Matthew Desmond à rappeler un chiffre vertigineux : « aujourd'hui, une famille de locataires sur 5 dans le pays consacre la moitié de son revenu au logement¹²³⁷ ». Le ratio appelle à lui seul une réponse fédérale en conséquence, que certains dispositifs se sont efforcés de fournir depuis la création des *Section 8 vouchers* en 1974. Nous souhaitons analyser également deux autres dispositifs fédéraux d'assistance, le Crédit d'impôt pour le logement des personnes aux faibles revenus, *Low-Income Housing Tax Credit*, LIHTC créé en 1986, et le Fonds d'investissement national pour le logement, *National Housing Trust Fund*, qui date de 2015. Ces programmes marquent, à des degrés divers et avec des répercussions variables, l'histoire récente de l'investissement fédéral dans le champ du logement social.

i. *Housing Choice Voucher Program (Section 8)*

Selon un rapport de 2021, les *vouchers* contribuent au logement de plus de 5 millions de personnes aux États-Unis¹²³⁸. Nous avons précédemment évoqué les limites du dispositif, qui ne garantit pas l'accès à un toit en raison de la rareté des biens à louer disponibles, des listes d'attente pour obtenir un *voucher* ou des critères opaques d'éligibilité. À l'échelle fédérale, les chercheurs s'accordent toutefois pour souligner les bienfaits du programme sur la baisse de la

¹²³⁶ “A problem as big as the affordable-housing crisis (...) should be at the top of America’s domestic-policy agenda —because it is driving poor families to financial ruin and even starting to engulf families with moderate incomes”, *Op. Cit.*, p. 303.

¹²³⁷ *Ibid.*

¹²³⁸ CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES. *Policy Basics: The Housing Choice Voucher Program*, April 2021, <https://www.cbpp.org/research/housing/the-housing-choice-voucher-program> Accessed on July 31, 2023.

susceptible d'exercer sur l'individu une contrainte extérieure¹²⁴¹ ». Ainsi, la perception des quartiers par ces familles détermine le comportement individuel de chacune, dans une injonction tacite de rester en dehors d'un espace jugé inaccessible. En étudiant les principes de l'interaction dans la société, le sociologue E. Goffman rappelle à quel point les représentations collectives qui caractérisent toute société font pression sur les individus qui la composent¹²⁴². L'exemple des *vouchers* laisse ici supposer une asymétrie rédhibitoire dans les rapports de pouvoir entre habitants de longue date et locataires modestes potentiels.

Le décalage invite de toute évidence à un questionnement fédéral sur les mécanismes qui sous-tendent cette surprenante faible attractivité des quartiers plus favorisés, révélatrice d'aspects moins connus de la crise du mal-logement. L'exemple de Cambridge évoqué en amont¹²⁴³ peut constituer un frein à la décision de déménager vers ce que le HUD définit pourtant comme des « quartiers à fortes opportunités¹²⁴⁴ », qui incluent la qualité des écoles, le niveau de pauvreté, l'accès à un emploi et aux transports publics. L'ampleur du phénomène révélé dans le graphique concerne néanmoins des territoires qui ne présentent pas nécessairement le même degré de rareté des logements abordables que celui observé dans le Grand Boston. En outre, le graphique présente une photographie des familles, pour lesquelles la qualité du système scolaire local et des opportunités d'emploi supérieures dans ces quartiers priment généralement sur la crainte de ne pas s'intégrer dans le tissu urbain et social. L'obstacle est donc d'une autre nature, et interroge sur l'absence d'un accompagnement plus personnalisé de ces familles, susceptible de décrypter les raisons qui les éloignent encore de ces espaces prisés. À cet égard, les attributions des autorités de logement étatiques peuvent trouver dans ce décryptage une source de régénération de leur action. Incapables de remédier à leur niveau au manque de logements abordables, leur rôle d'information et de soutien auprès de *clients* réticents porte en germe une communication potentiellement féconde.

ii. *Low Income Housing Tax Credit, LIHTC*¹²⁴⁵ : un dispositif qui oublie les plus pauvres ?

Dans ce contexte, le crédit d'impôt sur le logement pour les personnes à faibles revenus, en vigueur depuis 1987, semble omettre d'inclure les locataires les plus pauvres. « Nouvel outil

¹²⁴¹ DURKHEIM, Emile. [1895], *Les Règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, 1988, p. 107.

¹²⁴² Bonicco, *Op. Cit.*

¹²⁴³ Cf. III B 1 c.

¹²⁴⁴ «High-opportunity neighborhoods», Mazzara, *Op. Cit.*, p. 2. (Notre traduction)

¹²⁴⁵ « Crédit d'impôt sur le logement pour les personnes à faible revenu ». (Notre traduction)

pour générer du capital afin de financer des projets de logements sociaux¹²⁴⁶ », LIHTC redistribue aux agences étatiques et locales, par le biais du Département du Trésor, des fonds qui autorisent « des crédits d'impôt lors de l'acquisition, la réhabilitation ou la construction de nouveaux ensembles locatifs à destination des foyers à faibles revenus¹²⁴⁷ ». Depuis la mise en place de LIHTC, environ 3 millions de logements locatifs ont été mis à disposition des familles aux revenus modestes.

Les propriétaires de ces biens doivent répondre à un cahier des charges établi par le dispositif pour les quinze premières années de mise à disposition. Au terme de cette période, le bien peut réintégrer le marché locatif privé et exclure des locataires précaires. Une mesure votée par le Congrès en 1990 a permis de prolonger la période de quinze ans supplémentaires, sans obligation d'y souscrire pour le propriétaire¹²⁴⁸. Les années à venir correspondent ainsi à une période charnière au cours de laquelle les biens à louer ne seront plus soumis aux exigences du dispositif. Certains logements sont susceptibles de redevenir inabordables pour leurs occupants actuels. Dans ce contexte, le rôle joué par le HUD reste limité, les crédits d'impôts étant accordés par le Trésor.

Par sa nature fiscale, LIHTC ne correspond pas véritablement à une politique de logement, ce qui réduit le rôle du gouvernement fédéral dans son application et sa portée¹²⁴⁹. En outre, la nature fédérale du crédit d'impôt constitue un frein local à une réussite avérée du LIHTC : le crédit est en effet accordé au *pro rata* de la population des États et non en fonction des besoins

¹²⁴⁶ Bennett, *Op. Cit.*, p. 31.

¹²⁴⁷ “Tax credits for the acquisition, rehabilitation, or new construction of rental housing targeted to lower-income households”, *Low-Income Housing Tax Credit*, Office of Policy Development and Research, P, D&R <https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html>
Accessed on August 1, 2023.

¹²⁴⁸ “Congress changed the provision of the law that governs the period of restricted use for LIHTC properties. Thus, properties that received LIHTC allocations before 1990 are subject to a 15-year period during which LIHTC units must remain affordable. For those properties with allocations in 1990 or later, there is an additional 15-year restricted-use period, for a total of 30 years. However, in some circumstances the owner of an LIHTC property with a 30-year restriction can elect to leave the program early. Since 2009, 10,634 LIHTC properties with 374,675 affordable rental units have either reached or passed their 15-year period of restricted use. The owners of these properties may apply for a new round of tax credits, may continue to operate the property as affordable housing without new subsidies, or may opt out of the program and reposition the former LIHTC property as market-rate housing”, KHADDURI, Jill, BURNETT, Kimberly. “What Happens to Low-Income Housing Tax Credit Properties at Year 15 and beyond?”, *Office of Policy and Development Research*, HUD, August 2012, Foreword
https://www.huduser.gov/portal/publications/pdf/what_happens_lihtc_v2.pdf
Accessed on August 1, 2023.

¹²⁴⁹ “The role of the federal government is limited to funding the program through the income tax system and setting some broad parameters that are spelled out in law: maximum rents and income limits, a minimum percentage of nonprofit owners, the percentage of development costs that may be taken as a credit, (...) Because LIHTC is a tax provision rather than an appropriation of funds, the regulations governing the program have focused on appropriate interpretations of tax policy rather than on using the program as an instrument of housing policy. The federal government has essentially no role in the management of tax credit properties”, *Ibid.* p. 5.

locaux liés à un manque criant de logements dans certains territoires¹²⁵⁰. Le choix politique fédéral d'associer montant de l'aide et nombre d'habitants constitue un écueil tangible de la gestion du mal-logement, dans une représentation uniforme inexacte et dénaturée de la réalité sociale. La priorité donnée à la population sur le territoire est au cœur de l'incapacité à redonner à une mesure d'assistance centralisée ses lettres de noblesse aux États-Unis. En outre, des chercheurs ont montré que cette réduction fiscale ne permettait pas de loger les plus pauvres : les locataires potentiels doivent justifier d'un revenu se situant, selon les cas, entre 40% et 60% du revenu médian de la zone concernée¹²⁵¹. Ainsi, la loi Cranston-Gonzales de 1990¹²⁵² a replacé les familles modestes, « exclues du marché locatif privé¹²⁵³ » au cœur du débat public sur le logement et laissé de côté la frange la plus indigente de la population. Le délabrement parallèle des logements publics a conjointement achevé la prise en compte insuffisante à l'échelon fédéral de ces personnes sans revenus progressivement hors de portée, en proie à une « pauvreté insaisissable¹²⁵⁴ ».

Cette position est confirmée par d'autres chercheurs en sciences sociales : « En n'étant pas rattaché à une subvention conséquente, le LIHTC n'engendre pas de loyers suffisamment bas pour permettre aux foyers pauvres de se loger¹²⁵⁵ ». En d'autres termes, un crédit d'impôt ne peut véritablement jouer le rôle d'une aide au logement. On observe que les textes officiels de présentation du dispositif ne font pas référence aux personnes sans toit, mais cherchent davantage à reconnecter des foyers modestes à un habitat dont ils étaient jusqu'alors exclus. Ces diverses réserves dessinent également une volonté des chercheurs évoqués de prioriser les personnes les plus pauvres, et suggèrent qu'en les laissant symboliquement disparaître de l'espace public et du centre des préoccupations sociales au plus haut niveau décisionnel, les autorités politiques fédérales ont périodiquement délaissé le champ de l'assistance à leur égard. À l'inverse, la reconnaissance sur la scène politique des difficultés financières des classes populaires et la médiatisation des solutions pour y remédier attirent l'adhésion de la population à moindres frais.

¹²⁵⁰ Shinn, *Op. Cit.*, p. 161.

¹²⁵¹ Bennett, *Op. Cit.*, p. 31

¹²⁵² Cf. I A 5.

¹²⁵³ Bennett, *Ibid.*

¹²⁵⁴ Voir à ce sujet Duvoux, Nicolas, et Jacques Rodriguez. « La pauvreté insaisissable. Enquête(s) sur une notion », *Communications*, vol. 98, no. 1, 2016, pp. 7-22.

<https://www.cairn.info/revue-communications-2016-1-page-7.htm>

Accessed on August 1, 2023.

¹²⁵⁵ «Without being coupled with a deep subsidy, the LIHTC does not provide rents low enough to be affordable to households in poverty», Shinn, *Op. Cit.* p.161. (Notre traduction)

Adopté plus récemment, le *National Housing Trust Fund*, Fonds d'investissement national pour le logement, voté en 2008, semble constituer un espoir renouvelé pour faire retrouver aux populations écartées l'accès au logement abordable.

iii. *National Housing Trust Fund*, NHTF : cure de jouvence pour l'assistance fédérale ?

Financé par deux institutions gouvernementales de gestion de crédits immobiliers¹²⁵⁶, le Fonds d'investissement national pour le logement est porté par la Coalition nationale pour le logement des personnes à faibles revenus, et permet de « construire, préserver et réhabiliter des logements pour les personnes aux revenus les plus faibles¹²⁵⁷ ». Si la présentation semble à première vue quasiment identique à celle du LIHTC analysé auparavant, NHTF incarne un programme de financement direct du logement social, dans le cadre de la Loi pour le logement et la reprise de l'économie de 2008¹²⁵⁸. Les objectifs diffèrent toutefois, et le fonds s'adresse plus spécifiquement aux foyers dont les revenus sont très bas, *Very Low Income households*, VLI, ou extrêmement bas, *Extremely Low Income households*, ELI, soit respectivement 50% et 30% du revenu médian.

Les statuts prévoient que 75% des montants alloués par NHTF soient consacrés aux ELI. Ils incluent les personnes sans abri comme bénéficiaires potentiels et cherchent, outre une assistance financière, à promouvoir l'accès à la propriété pour ceux qui disposent de revenus. Une allocation globale est versée à chaque État, qui se charge ensuite de nommer une agence en charge du logement de recueillir les fonds et de les distribuer. Les États reçoivent un montant correspondant au manque local officiel de logements abordables et disponibles pour des foyers ELI, et à la charge financière que représente pour ces familles le paiement du loyer¹²⁵⁹. Certains chercheurs y ont vu une stratégie fédérale politique de contournement des refus répétés du Congrès d'accorder des fonds suffisants au programme fédéral de *vouchers*¹²⁶⁰. De fait, le NHTF pallie les obstacles rencontrés par certains détenteurs de ces *vouchers* qui échouent à les utiliser, notamment sur des marchés locatifs aussi saturés que celui du Grand Boston¹²⁶¹.

¹²⁵⁶ *The Federal National Mortgage Association (Fannie Mae), The Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac)*

¹²⁵⁷ «Build, preserve, and rehabilitate housing for people with the lowest incomes», NHTF, https://safehousingpartnerships.org/sites/default/files/2017-01/National%20Housing%20Trust%20Fund%20FAQ_2015.pdf
Accessed on August 1, 2023. (Notre traduction)

¹²⁵⁸ *Housing and Economic Recovery Act*

¹²⁵⁹ NHTF, *Ibid.*

¹²⁶⁰ Shinn, *Op. Cit.*, p. 162.

¹²⁶¹ *Ibid.*

Les premiers constats révèlent que les fonds ne conduisent pas suffisamment à la construction de nouvelles habitations, mais permettent de « cibler davantage des logements déjà construits ou en cours d'achèvement en utilisant le LIHTC ou en s'appuyant sur des programmes financés par les États¹²⁶² ».

Si la mesure se décline sur tout le territoire selon les particularités locales du logement, elle a préexisté à sa version fédérale dans certaines municipalités, comme à Somerville (Massachusetts), où les premiers logements attribués par le biais d'un fonds d'investissement remontent à 1989, sous l'appellation *Somerville Affordable Housing Trust Fund*, SAHTF¹²⁶³.

Le site Internet officiel du NHTF¹²⁶⁴ ne fournit pas de statistiques sur le nombre de projets financés à l'échelle fédérale, et insiste sur les aspects écologiques des rénovations de logements concernés. Dans le Massachusetts, la branche étatique du HUD a fourni en juillet 2020 un tableau précis du montant maximum de revenus selon les villes et la composition du foyer, comme l'indique l'extrait ci-dessous.

U. S. DEPARTMENT OF HUD STATE: MASSACHUSETTS		2020 HOUSING TRUST FUND INCOME LIMITS							
PROGRAM	1 PERSON	2 PERSON	3 PERSON	4 PERSON	5 PERSON	6 PERSON	7 PERSON	8 PERSON	
Barnstable Town, MA MSA									
HTF LIMITS	20300	23200	26100	29000	31350	35160	39640	44120	
30% Limits	20300	23200	26100	29000	31350	33650	36000	38300	
Poverty Guideline	12760	17240	21720	26200	30680	35160	39640	44120	
Boston-Cambridge-Newton, MA-NH MSA									
Boston-Cambridge-Quincy, MA-NH HMFA									
HTF LIMITS	26850	30700	34550	38350	41450	44500	47600	50650	
30% Limits	26850	30700	34550	38350	41450	44500	47600	50650	
Poverty Guideline	12760	17240	21720	26200	30680	35160	39640	44120	

Fig. 58 – Seuils de revenus pour HTF en 2020.

<https://www.mass.gov/service-details/national-housing-trust-fund-program-htf>

Cette lisibilité locale a été complétée par un document issu du bureau du gouverneur en août 2021¹²⁶⁵, qui détaille les critères d'éligibilité au programme et les restrictions potentielles, mais aussi par des publications de plusieurs *non-profits* dont *MassHousing*¹²⁶⁶ et *Massachusetts*

¹²⁶² «Deepen the targeting of units already produced or under development using the LIHTC or state-funded programs», *Ibid.*

¹²⁶³ « Fonds d'investissement pour le logement abordable à Somerville ». (Notre traduction)

¹²⁶⁴ <https://nationalhousingtrust.org/>

Accessed on August 1, 2023.

¹²⁶⁵ DEPARTMENT OF HOUSING AND COMMUNITY DEVELOPMENT. «Notice of Funding Availability», Supportive Housing for Vulnerable Populations, National Housing Trust Fund (HTF), August 2021,

<https://www.mass.gov/doc/htf-nofa-2021/download>

Accessed on August 1, 2023.

¹²⁶⁶ «Affordable Housing Trust Fund», *MassHousing*,

<https://www.masshousing.com/en/developers/new-construction/ahtf>

Accessed on August 1, 2023.

*Housing Partnership*¹²⁶⁷. Ces indices rappellent ici l'importance d'une impulsion fédérale dans le domaine, qui propulse des innovations étatiques, emblèmes des « expérimentations sociales et économiques » chères à Louis Brandeis¹²⁶⁸, vers une action réaffirmée et validée en retour par sa mise en place à l'échelle du pays.

Si le Massachusetts ne fait plus aussi nettement figure de moteur du logement pour tous aux États-Unis, il peut néanmoins jouir de l'écho médiatique dont bénéficient des mesures comme le NHTF et capitaliser sur des projets existants dans l'État pour les amplifier et les affûter. Toutefois, l'absence de statistiques sur l'impact précis du dispositif sur les sans-abris entrave l'évaluation de NHTF sur le plan fédéral et étatique, espoir récent de solution d'envergure nationale.

Les échecs signalés et les réussites modestes dans le champ du relogement des plus précaires dessinent ainsi un paysage contrasté, qui souligne la fragilité de l'assemblage de mesures, dont la portée semble constamment limitée par des contingences budgétaires, des marchés immobiliers saturés, des aléas décisionnels locaux, mais aussi, à l'échelle individuelle et dans une approche *bottom up* caractéristique de notre sujet, des ravages de l'addiction. Parallèlement, le sans-abrisme et le mal-logement touchent un territoire toujours plus vaste, notamment dans les villes côtières denses des États-Unis. Les avancées observées à l'échelle fédérale dans le sans-abrisme des vétérans ne sauraient contrebalancer l'accroissement de celui des familles, dont certaines ont franchi la frontière états-unienne tout récemment, personnifiant « l'illusoire unité de la notion de pauvreté¹²⁶⁹ », et qui viennent dormir dans les rues des villes, sans-abris à l'air libre.

Ainsi, la multiplication des problématiques de logement liées à la variété grandissante des profils oblige, en dernier ressort à repenser le logement, dans une démarche heuristique de redéfinition de ses fonctions et des représentations sociales qu'il véhicule.

¹²⁶⁷ THE MASSACHUSETTS HOUSING PARTNERSHIP. *Municipal Affordable Housing Trust*, 2018, https://www.mhp.net/assets/resources/documents/MAHTGuidebook_2018.pdf
Accessed on August 1, 2023.

¹²⁶⁸ “A single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country”, *New State Ice Co; v. Liebmann*, 1932, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/285/262/>
Accessed on August 10, 2023.

¹²⁶⁹ Duvoux, *Op. Cit.*

4. Repenser le logement

- a. Universalisme, démarchandisation et *Housing First*¹²⁷⁰ : le logement comme bien commun

Les dernières décennies ont confronté les chercheurs en sciences sociales à un obstacle récurrent dans le domaine du logement pour tous : malgré la multiplicité des programmes d'action engagés à travers le pays, le logement semble être devenu un objet de convoitise tel qu'il constitue désormais un privilège, excluant même ceux qui, jouissant pourtant de revenus décents, incarnent d'ordinaire un profil rassurant de locataires ou de candidats à un prêt immobilier. L'une des réponses envisagées réside dans une remise à plat de la conception du logement, toujours considéré aujourd'hui comme une marchandise convoitée souvent inaccessible : « Aux États-Unis, le logement est actuellement envisagé comme une marchandise, quelque chose qui peut être acheté, vendu ou négocié et dont le prix fluctue selon l'offre et la demande¹²⁷¹ ».

Le constat récent fait écho à une analyse déjà ancienne :

De notre point de vue, la raison principale pour laquelle notre société est incapable de fournir un logement adéquat et abordable à tous est que le logement —une nécessité de la vie— est traité non pas comme un bien commun, mais comme une marchandise. Le logement dans notre société est produit, possédé, traité et vendu dans le but de maximiser les profits, plutôt que de fournir un abri nécessaire¹²⁷².

La fonction première du logement, qui « permet de disposer d'un abri contre les aléas de la nature¹²⁷³ » est donc dévoyée. À quarante ans d'intervalle, le bilan est identique et les conditions d'accès à un toit se sont fortement dégradées. Si cette perception n'est pas nouvelle, les montants prohibitifs générés par les transactions immobilières depuis les dernières décennies ont fait du logement la clé de voûte d'une géographie urbaine sélective et discriminante, dans une perspective utilitariste de marchandisation poussée à l'extrême. En prétendant résoudre la

¹²⁷⁰ « Le logement d'abord », *Op. Cit.*

¹²⁷¹ «Housing in the United States is currently understood as a commodity, something that can be bought, sold, or traded and that fluctuates in price as a function of its supply and demand», Colburn, *Op. Cit.*, p. 148. (Notre traduction)

¹²⁷² «In our view, the principal reason our society is unable to provide adequate, affordable housing for everyone is that housing — a necessity of life — is treated not as a community good, but as a commodity. Housing in our society is produced, owned, operated, and sold in ways designed to maximize profits, rather than to provide needed shelter», GILDERBLOOM, John I., APPELBAUM, Richard P. *Rethinking Rental Housing*, Temple University Press, Philadelphia, 1988, p. 68. (Notre traduction)

¹²⁷³ FIJALKOW, Yankel. *Sociologie du logement*. Paris: La Découverte, 2011, pp. 3-6.

crise du logement par la construction massive de nouvelles habitations, les politiques publiques ont occulté le coût de ces logements¹²⁷⁴, majoritairement accessibles aux plus fortunés.

Plusieurs chercheurs comme Colburn et Aldern¹²⁷⁵ appellent ainsi à un bouleversement conceptuel, qui dépasse la promotion de la propriété individuelle, topos de la réussite matérielle aux États-Unis. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le logement comme possession a été « érigé en pierre angulaire du rêve américain (...) En 2004, près de 70 % des Américains étaient propriétaires de leur logement, un niveau jamais atteint auparavant¹²⁷⁶ ».

Associer la fortune à la propriété immobilière, comme le gouvernement fédéral l'a fait depuis le milieu du XXe siècle, contribue à la marchandisation du logement en obligeant les propriétaires à dépendre de la valorisation perpétuelle de leur bien pour s'enrichir et atteindre une sécurité financière (...) Pendant que les prix du logement augmentent et que les propriétaires s'enrichissent par ce biais, la propriété devient progressivement hors de portée pour de nombreux foyers de locataires à travers le pays, qui sont majoritairement des foyers aux revenus faibles et des foyers composés de personnes de couleur¹²⁷⁷.

Cette course effrénée à la fructification des biens immobiliers a engendré des retombées socio-spatiales néfastes à la diversification de l'habitat urbain et suburbain : « les propriétaires défendent la valeur de leur bien le plus précieux par la participation politique et en exerçant un contrôle sur les gouvernements locaux¹²⁷⁸ », influant ainsi sur le zonage ou empêchant la construction de logements mixtes. La lutte contre une dépréciation de la valeur immobilière

¹²⁷⁴ “Market advocates claim that the problem is simply one of supply and demand: if we build enough housing, affordability will trickle down. But supply has been steadily growing at the high end of the housing market, and low- and moderate-income residents still struggle. To give one example among many, New York City today has nearly a quarter-million vacant housing units, while half of renters devote more than a third of their income to rent, and over 63,000 people sleep in homeless shelters. Market-based affordable housing policies do not come even close to meeting current levels of need, and the few subsidized units they create are often out of reach for the lowest-income families”, BAIOCCHI, Gianpaolo et al. *Beyond the Market: Housing Alternatives from the Grassroots*, Automne 2018, <https://www.dissentmagazine.org/article/beyond-market-alternatives-grassroots-lec-clt/> Accessed on August 2, 2023.

¹²⁷⁵ Colburn, Op. Cit.

¹²⁷⁶ “Postwar policies of the 1940s catapulted housing to the cornerstone of the “American Dream”, FU, Samantha, VELASCO, Gabi. “Decommodification and its Role in Advancing Housing Justice”, *The Urban Institute*, February 2023, p. 3.

<https://www.urban.org/sites/default/files/2023-02/Decommodification%20and%20Its%20Role%20in%20Advancing%20Housing%20Justice.pdf>

Accessed on August 2, 2023. (Notre traduction)

¹²⁷⁷ “Tying wealth to homeownership, as the federal government has done since the mid-20th century, contributes to the commodification of housing because it forces homeowners to rely on the continued appreciation of their homes to build wealth and achieve financial security (...) as housing prices rise and homeowners accumulate wealth through their homes, homeownership becomes increasingly out of reach for many renter households across the nation, who are disproportionately households with low incomes and households of color”, Fu, *Ibid.* (Notre traduction)

¹²⁷⁸ “(...) Homeowners support the value of their most important asset via political participation and the exertion of control over local governments”, Colburn, *Op. Cit.*, p. 157. (Notre traduction)

justifie selon eux tous les ressorts employés, dans un écart toujours plus grand par ailleurs, entre les salaires et les prix pratiqués dans le secteur¹²⁷⁹.

Pour pallier cet effet délétère de la propriété immobilière d'une minorité privilégiée, le logement est progressivement envisagé par les chercheurs en sciences sociales dans sa dimension universaliste, susceptible d'atténuer la désaffiliation qui touche un nombre grandissant de territoires et d'individus. Sur le plan épistémologique, l'universalisme rejette toute contingence ou relativité. Dans le champ du logement social, les discriminations et la segmentation socio-spatiale viennent sans cesse contrecarrer l'approche universaliste, qui présente au contraire le logement comme un dû dépourvu de restrictions. Prôner un accès universel au logement revient à garantir un accès facilité à un toit. Or le droit au logement pour tous demeure une aspiration aux États-Unis. Il se heurte également à la gentrification généralisée des grandes métropoles, qui s'infiltré dans les quartiers en repoussant les plus modestes vers un horizon de logement toujours plus lointain.

Les mouvements qui militent depuis quelques années pour *Housing Justice*¹²⁸⁰ rappellent du reste que l'accès à un logement pour tous s'inscrit dans une problématique plus large de droits sociaux inextricablement liés à celui du logement. La question dépasse donc le cadre de l'espace urbain et suburbain, et convie des problématiques de « justice raciale, de pauvreté, d'environnement et d'immigration¹²⁸¹ ». Le droit au logement est resté en sommeil dans la société états-unienne, et le recours à ces autres revendications de justice sociale est une piste féconde pour le replacer au centre du débat public. Parmi les ressorts envisagés par ces communautés d'entraide figurent la « propriété collective, les terrains démarchandisés et le logement sous contrôle démocratique¹²⁸² ».

Les chercheurs qui s'exprimaient en 1988¹²⁸³ soulevaient en effet la question centrale du bien collectif, *Community good*, qui, appliqué au logement, a occasionnellement fait preuve de sa puissance fédératrice. Ainsi, lorsque des propriétaires et des locataires partagent des espaces publics communs¹²⁸⁴, le bien collectif que représentent le cadre de vie ou les infrastructures est davantage préservé, expression de la recherche commune d'une existence harmonieuse. La démarche relève également d'une quête de justice spatiale, prélude à des questionnements territoriaux fertiles. En œuvrant pour le bien collectif à l'échelle d'un quartier, les habitants

¹²⁷⁹ Annexe 3.15

¹²⁸⁰ « Le droit au logement pour tous ». (Notre traduction)

¹²⁸¹ Baiocchi, *Op. Cit.*

¹²⁸² "Collective ownership, decommodified land, and housing under democratic control". *Ibid.* (Notre traduction)

¹²⁸³ Gilderbloom, *Op. Cit.*

¹²⁸⁴ Cf. III A 3 b p. 52.

sont également susceptibles d'encourager un « égoïsme local » qui exclut les autres communautés alentour. Young met en garde contre cet écueil possible :

Young (...) souligne (...) la nécessité d'un gouvernement métropolitain fort et en même temps représentatif des groupes territoriaux et sociaux, cela afin d'éviter la multiplication des égoïsmes locaux (...) La territorialisation peut même au contraire être vue comme une dérive de la démocratie participative¹²⁸⁵.

Le délicat jeu d'échelle entre les strates du pouvoir est au cœur de cette justice spatiale. Le repli vers une prise de décision micro locale peut mener à une segmentation sociale préjudiciable, contraire à l'harmonie initiale recherchée, et souhaitée du reste par une habitante du *Champlain Housing Trust*, à Burlington (Vermont)¹²⁸⁶.

Par sa redéfinition de la propriété, le *Champlain Housing Trust* constitue un exemple d'organisme foncier solidaire, *Community Land Trust*, CLT, brièvement abordé dans le documentaire *City Hall*, au cours d'une réunion municipale¹²⁸⁷, comme solution prometteuse. Les photos disponibles de cet ensemble¹²⁸⁸ suggèrent une recherche d'intégration dans la topographie environnante, et évoquent ainsi en biais l'architecture des cités idéales de Frank Lloyd Wright et leur ancrage organique¹²⁸⁹. Le CLT « prélève le terrain constructible du marché et le place sous le contrôle de la communauté par le biais d'un *non-profit* qui le conserve au sein du fonds d'investissement¹²⁹⁰ ». L'habitat est composé de maisons individuelles ou de logements collectifs, et les propriétaires siègent au conseil d'administration du CLT. Le terrain qui entoure l'ensemble est exclusivement réservé à leur usage, et le montant nécessaire pour contracter un crédit immobilier est « à la portée des foyers à faibles revenus¹²⁹¹ ». Rien n'est

¹²⁸⁵ GERVAIS-LAMBONY, Philippe, DUFAUX, Frédéric. « Justice... spatiale ! », *Annales de géographie*, vol. 665-666, no. 1-2, 2009, pp. 3-15.

<https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2009-1-page-3.htm>

Accessed on August 28, 2023.

¹²⁸⁶ "I think the thing I enjoy the most is the sense of shared community and investment, not only in the property itself and the gardens (...) **but also just of the wider community**, and we hear about a lot of performances from one another, a lot of political activism, a lot of initiatives, and it helps to sort of **plug into the wider community and neighborhood as well**", CHAMPLAIN HOUSING TRUST. *Homes with a Heart: Member Household Perspectives on Cooperative Housing Communities in Chittenden County, Vermont*,

<https://www.youtube.com/watch?v=G7ww7vfx3yA>

Accessed on August 2, 2023. (Nous surlignons)

¹²⁸⁷ Cf III A 1 b.

¹²⁸⁸ Annexe 3.16

¹²⁸⁹ FRANK LLOYD WRIGHT FOUNDATION. "Usonian", *The Whirling Arrow*,

<https://franklloydwright.org/style/sonian/>

Accessed on August 27, 2023.

¹²⁹⁰ "Takes land off the market and puts it under community control through a nonprofit organization that holds the land in trust", Baiocchi, *Op. Cit.* (Notre traduction)

¹²⁹¹ "Within reach of low-income residents", *Ibid.* (Notre traduction)

précisé concernant les personnes les plus démunies, qui risquent une fois de plus d'être écartées de ce dispositif.

Les témoignages recueillis à Burlington soulignent unanimement la satisfaction des habitants, au-delà des attraits attendus de la propriété, que produisent la communauté et le partage des biens et des lieux¹²⁹². Ce CLT est à ce jour le plus vaste aux États-Unis : fondé en 1984, il concentre aujourd'hui 2 765 logements. L'originalité du dispositif réside également dans le budget dont il dispose, et qui permet de « contracter de nouveaux prêts, engager des projets de développement et entretenir les propriétés existantes¹²⁹³ ». La mise en commun est donc au cœur de la démarche, et si l'un des habitants rappelle que ce type de logement ne saurait satisfaire tous les candidats au projet¹²⁹⁴, le très faible taux de vacance renseigne sur le succès de cet habitat partagé.

Ces structures ne peuvent toutefois fonctionner et se multiplier sans l'argent fédéral et étatique :

Même le *Champlain Housing Trust*, qui fonctionne largement aujourd'hui en auto-suffisance, ne serait pas là où il est sans l'injection considérable de fonds fédéraux. Instaurer des dispositifs comparables ailleurs nécessitera également de mobiliser le soutien direct de l'État¹²⁹⁵.

Ainsi, les innovations locales sont tributaires de financements publics provenant des échelons supérieurs du pouvoir politique, ce qui explique en partie que certaines restent encore trop clairsemées sur le territoire états-unien. Malgré leur intention universaliste, les effets sur les populations sans revenus fixes semblent limités. Parallèlement, les logements intégrés dans des Coopératives à responsabilité limitée, *Limited Equity Cooperatives*, LECs, ont progressivement disparu, conséquence d'un marché immobilier toujours plus conquérant depuis le début de la période concernée. Dans ce type d'habitat, « les occupants ne sont pas propriétaires de leur logement » mais « actionnaires de la coopérative ». Ils « bénéficient d'un bail de 99 ans qui inclut des restrictions de revenus » et « protège les locataires d'une expulsion injuste¹²⁹⁶ ». Les LECs sont redevenues un objet d'étude depuis peu, mais échouent encore à

¹²⁹² *Ibid.* Annexe 3.17

Homes with a Heart: CHT's Housing Cooperatives, <https://www.youtube.com/watch?v=G7ww7vfx3yA>
Accessed on August 2, 2023.

¹²⁹³ "New loans and development, as well as maintaining existing properties", Baiocchi, *Op. Cit.* (Notre traduction)

¹²⁹⁴ *Homes with a Heart, Op. Cit.*

¹²⁹⁵ "Even the Champlain Housing Trust, now largely self-sustaining, would not be where it is today without a substantial infusion of federal funds. Incubating comparable models elsewhere will likewise require mobilizing direct state support". Baiocchi, *Op. Cit.* (Notre traduction)

¹²⁹⁶ "Residents do not own their units in LECs (...) shareholders of the cooperative, (...) residents are typically allotted ninety-nine-year leases, which include income restrictions, (...) and protect households from unjust eviction". *Ibid.* (Notre traduction)

réintégrer le tissu urbain et à s'imposer comme une solution viable de relogement des plus modestes.

Dans ce contexte, *Housing First* constitue une réponse miroir de la visée universaliste défendue par certains chercheurs aujourd'hui. En arc-boutant l'ensemble des aides fournies aux sans-abris à l'accès initial et inconditionnel au logement, les promoteurs de cette philosophie, ont, dans le sillage de Sam Tsemberis, redonné au droit au logement une place de choix dans le débat public, faisant de lui une condition *sine qua none* du retour à l'affiliation perdue. En tant que modèle unique de logement pour les sans-abris qui souhaitent sortir de la rue, *Housing First* échoue parfois à fournir une réponse idoine à ceux qui ont trop longtemps vécu dehors, et ne saurait constituer une solution unilatérale systématique, notamment quand ceux qui sont logés ne se rendent pas aux centres de soins et perdent ainsi progressivement le bénéfice de cet accès direct à un toit¹²⁹⁷.

Si les mesures évoquées ici semblent demeurer trop anecdotiques à l'échelle des États-Unis, faut-il envisager un retour à des ressorts plus anciens, déjà éprouvés, et auxquels les États et les villes décident depuis peu de recourir, forts d'une expérience passée et de la conscience des écueils à éviter ? Nous choisissons ici d'aborder l'évolution récente du logement public, longtemps délaissé par les autorités et décrié par ses occupants, et qui réapparaît comme levier inattendu dans le champ social.

b. Des mesures anciennes remises au goût du jour ? Le retour du logement public

La volonté de désolidariser biens immobiliers et profits individuels pousse les communautés d'entraide à solliciter les autorités étatiques et fédérales, seules instances capables de financer le logement social à grande échelle et de freiner la course interminable des plus fortunés à la valorisation de biens que les précaires ne posséderont jamais. Selon plusieurs estimations, il manque environ 7 millions de logements aux États-Unis¹²⁹⁸. Parallèlement, la pandémie récente a engendré l'achat massif de résidences secondaires voire multiples¹²⁹⁹, notamment en raison de la possibilité de travailler à distance. D'après le site *The Business Journals*, « les acquisitions de résidences secondaires ont explosé pendant la

¹²⁹⁷ "Housing First doesn't actually move the needle as much as we would like on the health measures, on the addiction measures, on the community integration measures", TSEMBERIS, Sam, *Housing: "The Only Thing to Really End Homelessness"*, MHSA, 31 March 2021, 32:00, https://www.youtube.com/watch?v=NBM7mk8R_Us
Accessed on August 2, 2023.

¹²⁹⁸ Fu, *Op. Cit.*, p. 8.

¹²⁹⁹ "Multiple homes", Jane F., *Op. Cit.*

pandémie¹³⁰⁰ ». *The National Association of Realtors*, l'association nationale des agences immobilières, le confirme : « Les ventes de maisons de vacances ont atteint des sommets en raison de la pandémie¹³⁰¹ ». Ce type de ventes dépasse alors largement le nombre de transactions pour des résidences principales¹³⁰². La marchandisation atteint un niveau extrême dans certains États prisés pour leurs côtes comme le Massachusetts¹³⁰³, et fait cohabiter, dans une temporalité troublante et une crise sanitaire inédite, rareté du logement abordable et espace convoité de villégiature.

Dans le même temps, les organisations de défense des mal-logés sont confrontées à un dilemme moral et politique : comment s'affranchir des pouvoirs publics au vu de leur désengagement régulier du logement social et solliciter parallèlement leur appui financier dans des démarches nées d'initiatives locales ? Comment réconcilier l'investissement démocratique des communautés d'entraide et le recours forcé aux autorités dirigeantes ? Le logement public constitue ici une réponse partielle : l'État fédéral est, en partie au moins, propriétaire des logements construits. Il est ensuite censé encadrer la maintenance de ce type d'habitat pour les plus pauvres. Nous avons évoqué le retrait régulier et croissant du logement public par le gouvernement fédéral depuis les années 1970 et son délabrement connexe.

Depuis le milieu des années 1990, les agences de logement public ont démolit ou vendu plus de 200 000 unités de logements publics à des investisseurs privés, et depuis 2012, 140 000 logements publics supplémentaires ont été convertis en logements pour *vouchers* ou privatisés en contrats de locations d'appartements réservés aux plus modestes¹³⁰⁴.

En 2021, on relevait 958 000 logements publics aux États-Unis contre 1,1 million dans les années 1970. En 1998, le vote de la loi appelée Amendement *Faircloth* a interdit l'augmentation du nombre de constructions de logements publics à compter de 1999. La mesure a entraîné un gel de tous les projets de construction de l'époque.

¹³⁰⁰ "Second-home purchases heated up during pandemic", Ashley Fahey, *The Business Journals*, 11 August 2021,

<https://www.bizjournals.com/bizjournals/news/2021/08/11/second-home-market-pandemic.html>

Accessed on August 6, 2023.

¹³⁰¹ "Vacation Home Sales Skyrocket as a Result of Pandemic", *National Association of Realtors*, 15 June 2021,

<https://www.nar.realtor/newsroom/vacation-home-sales-skyrocket-as-a-result-of-pandemic>

Accessed on August 6, 2023.

¹³⁰² "In 2020, vacation home sales rose 16.4%, outpacing the growth in total existing-home sales of 5.6%", *Ibid.*

¹³⁰³ "In 2020, the top 10 vacation home counties were in the states of Florida, Maryland, Massachusetts, Michigan and North Carolina", *Ibid.*

¹³⁰⁴ "Since the mid-1990s, public housing agencies have demolished or sold more than 200,000 public housing units to private owners,⁸ and since 2012, an additional 140,000 public housing units have been converted into housing choice *voucher* units or privatized into project-based rental assistance contracts", Fu, *Op. Cit.*, p. 6.

Les listes d'attente pour obtenir un logement public, « stéréotype d'un habitat infesté par la criminalité, la pauvreté et le délabrement¹³⁰⁵ » n'ont cependant jamais cessé de s'allonger. Il suscite aujourd'hui un regain d'intérêt des élites politiques locales et étatiques, mais également au Congrès, sous la houlette de figures progressistes comme Alexandra Ocasio-Cortez qui souhaite, comme d'autres, faire révoquer l'Amendement *Faircloth*. Le Massachusetts s'est toutefois engouffré récemment dans une clause du texte de loi, qui garantit indirectement la construction de 6 000 unités de logements publics non construits pendant la période de « démolition » et de « détérioration » de l'habitat public des années 1940¹³⁰⁶. Les intentions inavouables qui ont présidé au vote de l'amendement sont ainsi partiellement contrecarrées à l'échelon étatique, et laissent place à une ère nouvelle de régénération de ces logements longtemps stigmatisés.

Les défenseurs du logement public cherchent ainsi à les replacer au centre des politiques urbaines en se gardant de reproduire les erreurs anciennes : le logement public doit inclure un habitat mixte, être construit dans des « zones à fort potentiel¹³⁰⁷ » et financé sur la durée pour éviter les délabrements passés. À l'heure où nous écrivons, seuls les pouvoirs étatiques et locaux ont véritablement entamé des démarches de retour au logement public : en 2021, le comté de Montgomery dans le Maryland a approuvé la création d'un fonds pour le logement de 50 millions de dollars qui va permettre la construction de logements publics pour « revenus mixtes¹³⁰⁸ ». À San Francisco, 64 millions de dollars ont été alloués la même année à l'achat de biens délabrés retirés du marché spéculatif. Le partenariat fédéral reste encore à nouer, et permettrait selon les associations impliquées d'amplifier la démarchandisation espérée des logements et de moderniser la propriété immobilière.

Dans le Grand Boston, un recensement documenté de l'état des lieux du logement public par un professeur d'études urbaines au MIT, Lawrence J. Vale, remonte à 2002 et 2007. Vale a étudié plus précisément trois ensembles de logements publics¹³⁰⁹, *West Broadway* dans le quartier de South Boston, *Franklin Field* à Dorchester et *Commonwealth Development* à

¹³⁰⁵ «Stereotyped as crime-ridden, poverty-stricken, and decaying», *Ibid.* (Notre traduction)

¹³⁰⁶ «While the rule limited the number of federally subsidized public housing units in any given city, it also obligated the federal government to help pay for that amount. And because the United States has lost so much public housing — to demolition, redevelopment, or deterioration — in the years since, HUD estimates that housing authorities nationwide are around 235,000 units below their caps. In Massachusetts that number is around 6,000», BRINKER, Andrew. «Two decades later, public housing is once again coming to Boston», *The Boston Globe*, 13 June 2023, <https://www.bostonglobe.com/2023/06/13/business/massachusetts-cities-building-public-housing-again/> Accessed on August 4, 2023.

¹³⁰⁷ «High-opportunity zones», *Ibid.*

¹³⁰⁸ «Mixed-income», *Ibid.*

¹³⁰⁹ Voir à ce sujet Vale, Lawrence J. *Reclaiming Public Housing*, Harvard University Press, Cambridge, 2002.

Brighton. Si les deux premiers restent marqués par la pauvreté et la criminalité ambiantes, le dernier a connu une histoire récente plus prometteuse et loge des familles et des personnes âgées en priorité, disposant toutes de faibles revenus. Le loyer exigé correspond à un tiers du montant total et doit correspondre au minimum à 50 dollars¹³¹⁰. L'ensemble est entretenu par l'Autorité de logement public de Brighton, propriétaire des lieux et garante de l'étalonnage du loyer sur le revenu des ménages. Le succès de cet ensemble, qui demeure totalement public aujourd'hui, réside dans sa transformation en 1985, sous l'impulsion collective des locataires, qui ont lutté avec le soutien de la BHA et d'une agence de développement urbain contre l'explosion de la valeur marchande des terrains à Brighton — comme ailleurs dans le Grand Boston.

La transformation a été réalisée en partie en réimaginant le paysage et l'architecture ; les appartements ont été reconfigurés comme des maisons de villes dotées de petits jardins, d'une salle polyvalente, et des aires de jeux ont été ajoutées. Vale attribue le succès de ce redéveloppement à un haut niveau de respect entre les locataires et à une approche collaborative envers le *management*. Les nouvelles normes de la communauté n'étaient pas imposées par le haut et fondées sur des idées préconçues sur le comportement des « pauvres », mais générées par les occupants pour être responsables les uns des autres¹³¹¹.

Une évolution vers le « logement participatif » démocratique incarne donc la régénérescence du logement public sur le territoire états-unien. Le plan ci-dessous rappelle que l'habitat est inséré dans un espace extérieur soigneusement aménagé, que les locataires apprécient de pouvoir s'approprier¹³¹². La légende localise un lieu d'accueil pour les jeunes enfants, une salle polyvalente, une terrasse réservée aux personnes âgées, des aires de jeux et des jardins partagés. Le logement public acquiert ainsi une dimension socio-spatiale qui dépasse l'accès à un toit et renouvelle la définition du logement, en intégrant, outre une sphère privée, des lieux de vie

¹³¹⁰ AFFORDABLE HOUSING ONLINE. *Commonwealth Development*, <https://affordablehousingonline.com/housing-search/Massachusetts/Boston/Commonwealth-Development/10051093>
Accessed on August 3, 2023.

¹³¹¹ “The transformation was achieved in part by reimagining the landscape and architecture; apartments were reconfigured as townhouses with small yards, and a community center and play areas were added. Vale attributes the success of the redevelopment to a high level of respect among tenants and a collaborative approach towards management. The new standards of community conduct were not imposed from above, based on ideas of how “the poor” should behave, but generated by residents to hold each other accountable”, ANDERSON, Corinna. “Revitalization or Replacement? Two Cases of Redevelopment in Boston: Columbia Point and *Commonwealth*”, *Joint Center for Housing Studies*, Harvard University, 11 October 2019, <https://www.jchs.harvard.edu/blog/revitalization-or-replacement-two-cases-of-redevelopment-in-boston-columbia-point-and-Commonwealth>
Accessed on August 3, 2023. (Notre traduction)

¹³¹² Vale, Lawrence J. “Housing as History: Columbia Point and *Commonwealth*”, 2 October 2019, <https://www.masshist.org/events/housing-history-columbia-point-and-Commonwealth>
Accessed on August 3, 2023.

partagés et un espace public revalorisé. *Commonwealth Development* constitue un exemple rare d’habitat public réussi dans le Boston des années 1980, qui peine alors à lutter contre la ségrégation et la lente dégradation de ces ensembles. Il signale aussi une possible résurgence des utopies communautaires fouriéristes¹³¹³ et notamment celle de Topolobampo (Mexique) à la fin des années 1870, dont l’organisation spatiale du quartier concerné préfigure le *Commonwealth Development*¹³¹⁴.

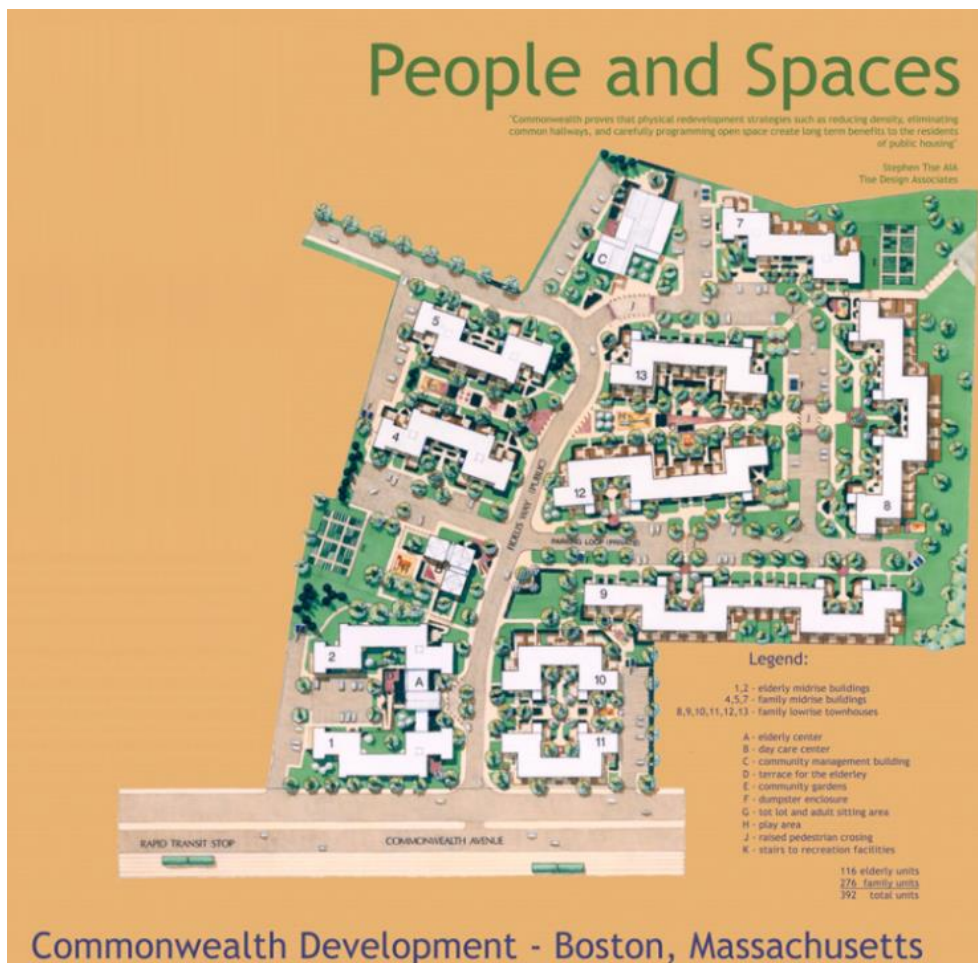


Fig. 59 - Plans du Commonwealth Development, Boston, 1985.

Photographie: Jim Raycroft

<https://www.tisedesign.com/Commonwealth-development>

¹³¹³ Le philosophe Charles Fourier (1772-1837) est l’inventeur du phalanstère, cité idéale où les habitants vivent en harmonie et en autosuffisance dans un espace qui promeut l’échange et la coopération de tous.

¹³¹⁴ “The city plan, consisting of dozens of residential hotels and row houses and hundreds of private houses, makes the transition from early nineteenth-century concepts of a single Fourierist phalanstery housing an entire community to late-nineteenth-century notions of mass housing consisting of complementary urban and suburban building types. The city plan also boasted extensive child-care facilities, lakes and flower gardens, cooperative stores, and factories, homes for the sick, libraries and concert halls, all suggestive of endless supply of communal and private resources and leisure to enjoy them”, HAYDEN, Dolores. “Two Utopian Feminists and Their Campaigns for Kitchenless Houses”, *Signs*, vol. 4, no. 2, 1978, pp. 274–90. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/3173026>
Accessed on August 27, 2023.

Trois lotissements de logements publics d'envergure sont actuellement à l'étude ou en construction à Boston. Ils témoignent d'une fébrilité récente et d'une action municipale revigorante. Les subventions fédérales restent fort modestes, comme l'attestent les supports de présentation des projets et les documents officiels produits par la BHA.

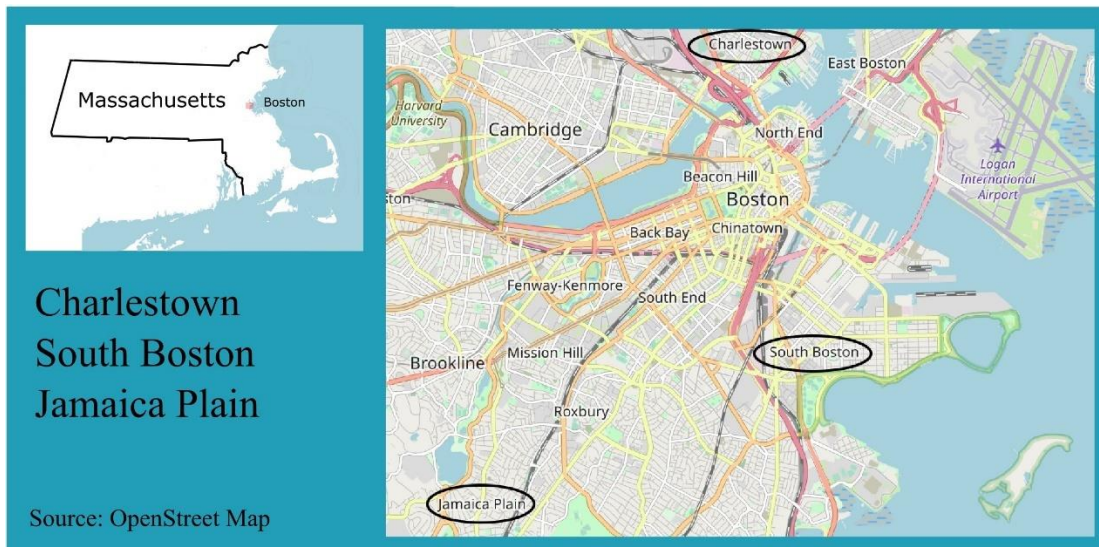


Fig. 60 - Emplacement des projets de rénovation et/ou de construction, Boston, 2021.

Source : OpenStreet Map.

À la fin de l'année 2021, *Mildred Hailey* à Jamaica Plain a bénéficié d'une subvention de 50 millions de dollars issue du gouvernement fédéral et de capitaux municipaux¹³¹⁵ : « Ce nouvel investissement va permettre à l'Autorité du logement de Boston de rénover la plomberie, la ventilation, les fenêtres, les cuisines et les salles de bain de 526 unités de logement public¹³¹⁶ ». En mai 2023, la construction de bâtiments de 223 logements supplémentaires pour des revenus mixtes a été validée¹³¹⁷. Le projet prévoit également un centre commercial et une salle polyvalente. Le nombre élevé de partenaires institutionnels et privés impliqués dans le projet répond en partie à la question de savoir pourquoi de telles initiatives demeurent anecdotiques

¹³¹⁵ CITY OF BOSTON. "\$50 Million Funding Commitment Announced for Mildred C. Hailey Apartments", <https://www.boston.gov/news/50-million-funding-commitment-announced-mildred-c-hailey-apartments> Accessed on August 3, 2023.

¹³¹⁶ "With the new investment, the Boston Housing Authority is planning to address plumbing, ventilation, windows, and kitchen and bathroom improvements in 526 public housing units", *Ibid.* (Notre traduction)

¹³¹⁷ BOSTON HOUSING AUTHORITY. "Construction Starts at Mildred C. Hailey Apartment", <https://bostonhousing.org/en/News/Construction-Starts-at-Mildred-C-Hailey-Apartment.aspx> Accessed on August 3, 2023.

à l'échelle de la ville et de la région¹³¹⁸. Il renseigne également sur la nécessité de compenser l'absence de financements fédéraux par l'agrégation de partenaires locaux, étatiques et privés multiples, dans une perspective corrélée de rentabilité, qui se traduit notamment par une forte proportion de logements pour revenus mixtes, qui financent la construction et l'entretien à venir de l'habitat pour les plus modestes¹³¹⁹.

Si la recherche de mixité socio-spatiale est louable, elle ne préserve toutefois pas ces quartiers de réactions stéréotypées, analysées par un groupe d'ethnographes dans les années 2000 et rendues publiques par le HUD¹³²⁰. Il en ressort une cartographie contrastée de ces lotissements : « les habitants des quartiers à revenus mixtes s'organisent davantage autour des identités sociales que des revenus¹³²¹ ». C'est donc en constatant la nature du logement, loué ou non, subventionné ou financièrement assumé, l'ancienneté dans le quartier et les origines ethnoraciales, et plus généralement les signes extérieurs de richesse, que les hiérarchies socio-démographiques sont mises en lumière. Les interactions entre les habitants de ces quartiers sont ainsi amenuisées par le respect d'un « ordre social » comme l'illustrent les recherches menées pendant un an à *Orchard Gardens*, un ensemble de 331 unités de logements aidés et mixtes de Roxbury achevé en 2000 :

15% des unités de ce lotissement étaient au prix du marché et 85% étaient subventionnées, et réservées à des foyers dont le revenu était compris entre 10 et 80% du revenu médian (...) Le *management*, en faisant valoir la demande de sécurité des habitants, a mis en place des mesures qui interdisaient aux habitants de s'asseoir sur leur palier de porte ; les habitants étaient encouragés au contraire à se recevoir dans leur jardin ou à l'intérieur. La police était appelée si des habitants se réunissaient sur leur palier ou dans les rues du lotissement. Les habitants disposant des plus faibles revenus ont indiqué qu'ils se sentaient contraints par ces mesures et

¹³¹⁸ “The groundbreaking celebration hosted by The Community Builders (TCB) and Boston Housing Authority (BHA) included officials from the Mayor’s Office of Housing, the Massachusetts Department of Housing and Community Development (DHCD), Executive Office of Housing and Economic Development (EOHED), *MassHousing*, Community Economic Development Assistance Corporation (CEDAC) and the Mildred C. Hailey tenant task force. The groundbreaking starts the first phase of the Centre Street Partners (CSP) collaboration, of TCB, Jamaica Plain Neighborhood Development Corporation (JPND) and Urban Edge, designated by the BHA to redevelop a portion of the landmark public housing site”, *Ibid.*

¹³¹⁹ LEGGAT McCALL PROPERTIES. “The new Bunker Hill development will include 1,010 deeply affordable replacement units on-site and add 1,689 units of new market-housing to help fund and maintain the community over time”. *Bunker Hill Housing Redevelopment Breaks Ground on Phase One*, <https://www.lmp.com/bunker-hill-housing-redevelopment-breaks-ground-on-phase-one/> Accessed on August 6, 2023.

¹³²⁰ “Evidence Matters: Mixed-Income Community Dynamics, Five Insights from Ethnography”, Office of Policy Research and Development, HUD, Spring 2013, <https://www.huduser.gov/portal/periodicals/em/spring13/highlight2.html> Accessed on August 7, 2023.

¹³²¹ “Residents of mixed-income neighborhoods organize around social identities other than income”, *Ibid.*

en nourrissaient du ressentiment, à la différence des habitants des logements non subventionnés¹³²².

Ces freins à l'inclusion locale dessinent une géographie de l'habitat segmentée au sein même d'un espace qui se veut multiple et ouvert. Les frontières invisibles affleurent malgré la diversité sociale et ethnoraciale. C'est ce que rappelle le géographe Guy Di Méo : « L'analyse des inégalités entre riches et pauvres constitue un enjeu majeur pour la compréhension des espaces géographiques¹³²³ ». Ces constatations ne sont toutefois pas unanimes et laissent place en parallèle à l'émergence concomitante d'une satisfaction partagée, issue de la meilleure qualité de construction et d'un entretien attentionné des espaces communs qui encouragent les habitants à « investir dans leur communauté¹³²⁴ ». Le verbe choisi n'est pas anodin et renvoie à une dimension ontologique de l'investissement des habitants, prêts à « donner de leur personne », conscients d'avoir reçu un bien commun, dans une gérance locale partagée.

La construction de *Mildred Hailey* doit s'étaler sur une décennie, et les responsables du projet affichent la volonté de maintenir les populations dans leurs logements : « les habitants des 253 unités de logement public auront le droit d'intégrer un appartement flambant neuf lorsque la construction sera achevée¹³²⁵ ». Le texte officiel n'offre ainsi pas de précisions supplémentaires sur les conditions financières de ce retour chez soi, source d'exclusion du logement public rénové dans les années 1970 dans le quartier du *West End*¹³²⁶ entre autres.

Le projet ambitieux de rénovation de l'ensemble de logements publics *McCormack* dans le quartier de South Boston suscite la même interrogation sur le devenir des habitants pendant la période de travaux, qui doit durer « au moins dix ans ». *McCormack* est le plus ancien et le

¹³²² “15 percent of the development’s units were market rate and 85 percent were subsidized, with subsidized units reserved for households with incomes ranging from 10 to 80 percent of area median income. (...) Management, citing the need for resident safety, enacted policies prohibiting residents from sitting on their front stoops; residents were encouraged instead to socialize in their backyards or inside. The police were called if residents congregated on front stoops or in the streets. Lower-income residents reported feeling constrained by, and resentful of, these policies, whereas market-rate residents did not”, *Ibid.* (Notre traduction)

¹³²³ DI MEO, Guy. « Chapitre 5. Richesse, pauvreté, inégalités : esquisse d'une géographie sociale du monde », Jean-Paul Charvet éd., *Géographie humaine. Mondialisation, inégalités sociales et enjeux environnementaux*. Armand Colin, 2020, pp. 115-163.

<https://www.cairn.info/geographie-humaine--9782200628079-page-115.htm?contenu=resume>
Accessed on August 27, 2023.

¹³²⁴ Ethnographers of mixed-income developments that replaced public housing find that former public housing residents report liberation from some forms of stigma when given subsidized units fully integrated into the surrounding community. Higher quality construction and physical upkeep yield a sense of pride, and, in sharp contrast with how they felt in public housing, former public housing residents report feeling inspired to invest in their community”, *Ibid.*

¹³²⁵ “Residents in the 253 public housing units slated for redevelopment will have a right to return to a brand-new apartment at Mildred Hailey once construction is complete”, *Ibid.* (Notre traduction)

¹³²⁶ Cf. I Introduction.

plus vaste ensemble de logements publics de la Nouvelle-Angleterre, construit sous le New Deal dans le cadre de l'Administration des travaux publics, *Public Works Administration*, PWA, et qui a vu le jour en 1938. La photo ci-dessous suggère un habitat modeste, dans des espaces austères et peu agencés pour le bien-être des habitants. Seul le logement comme « abri » est alors envisagé. « Le logement renvoie à *l'habitat*, c'est-à-dire l'ensemble des liens noués autour du logement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du logis¹³²⁷ ». C'est cette dimension que le logement public actuel veut intégrer dans la conception de l'espace qui entoure les habitations, afin de leur conférer une valeur sociale d'extension vers le dehors. La réussite du retour au logement public en dépend.



Fig. 61 - Les premiers logements publics à Boston en 1938.

National Archives Record Group 135 SAR

"Survey of the Architecture of Completed Projects of the PWA, 1939" Box 23 Federal Folder, Public Domain 1938.

<https://livingnewdeal.org/projects/mary-ellen-mccormack-housing-development-boston-ma>

Le site Internet de la mairie de Boston précise que les travaux de rénovation, envisagés depuis novembre 2014, exigent de procéder à un appel d'offres, « dans le cadre d'une stratégie plus large d'amélioration et de développement durable dans les communautés de logements abordables, à la suite de coupes budgétaires fédérales historiques¹³²⁸». Quelques lignes plus loin, il est rappelé que la BHA a procédé à une Demande de qualifications¹³²⁹, « sollicitant les agences de développement à but non lucratif et privées pour parvenir à préserver les unités de logement public, en raison d'un soutien en baisse des subventions fédérales du logement public,

¹³²⁷ Fijalkow, *Op. Cit.*

¹³²⁸ CITY OF BOSTON. "As part of a wider strategy to upgrade and make sustainable its affordable housing communities in the wake of historic federal budget cuts", *WinnDevelopment Chosen to Redevelop Mary Ellen McCormack Public Housing Development*, 11 August 2017, <https://www.boston.gov/news/winndevelopment-chosen-redevelop-mary-ellen-mccormack-public-housing-development>

Accessed on August 7, 2023. (Notre traduction)

¹³²⁹ "Request for Qualifications". (Notre traduction)

qui rétrécissent depuis des années¹³³⁰ ». Le projet titanesque est en réalité financé par le Fonds d'investissement pour le logement de l'AFL-CIO¹³³¹, par l'intermédiaire d'une agence de développement local, *WinnDevelopment*. L'AFL-CIO représente la plus grande fédération de syndicats aux États-Unis, et sa participation au logement public constitue un espace impensé de la politique du logement à l'échelle fédérale. La démarche n'est pas nouvelle¹³³², mais elle pointe une évolution dans les partenariats que peuvent nouer les autorités locales dans cette résurgence du logement public, susceptible de se transformer en champ d'influence inattendu pour des fédérations syndicales à l'affût de soutiens populaires à grande échelle.

Dernier projet d'envergure, la démolition des 1 100 logements publics vétustes de *Bunker Hill* doit laisser place à un ensemble de 2 699 unités d'habitat mixte incluant 1 010 appartements nommés *Deeply Affordable Units*, des logements abordables pour ceux qui disposent de moins de 30% du revenu médian de la zone concernée. Le projet initial de 2016 a été revu à la baisse, et 500 appartements ont été supprimés des plans de construction. Si les rénovations sont saluées de toutes parts, la quantité de logements construits ne comble visiblement pas les besoins, le nombre prévu de logements réservés aux plus modestes étant légèrement inférieur au nombre initial¹³³³. L'inauguration du chantier par la maire de Boston a eu lieu le 16 juin 2023, soit 8 ans après la naissance du projet, très probablement retardé entre autres par la pandémie de COVID-19. À l'exception de la BHA et de l'Alliance des habitants de Charlestown¹³³⁴, les autres partenaires sont des agences de développement immobilier privées, pour « le plus vaste chantier de réhabilitation du logement public dans l'histoire de Boston¹³³⁵ ». La BHA a publié en février 2020 un rapport détaillé, qui fixe les conditions de relogement des occupants des bâtiments détruits pendant toute la durée de la rénovation et de la construction. La démarche renseigne sur le souci des autorités locales du logement de tirer un trait sur les errements des années 1950-1960, au cours desquelles des habitants de logements publics ont subi une

¹³³⁰ «Asking the non-profit and for-profit development community for ideas about how to preserve public housing units with decreased reliance on federal public housing subsidy, which has been shrinking for many years», *Ibid.* (Notre traduction)

¹³³¹ The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization

¹³³² «A nearly 40-year History of Impact Investing», AFL-CIO HIT, Housing Trust Fund, <https://www.aflcio-hit.com>
Accessed on August 4, 2023.

¹³³³ Il est précisé que les logements manquants seront en réalité construits « off-site », donc dans un autre quartier, Leggat McCall Properties, *Op. Cit.*

¹³³⁴ «Charlestown's Residents Alliance». (Notre traduction)

¹³³⁵ BUNKER HILL HOUSING REDEVELOPMENT. «The largest public housing redevelopment in the City of Boston's history», <https://www.bunkerhillhousing.com/#updates>
Accessed on August 4, 2023. (Notre traduction)

expulsion déguisée¹³³⁶. C'est donc à une refonte unilatérale de la gestion du logement public local que s'emploient les pouvoirs publics, malgré les contraintes financières sous-jacentes qu'inspire la légère réduction du nombre d'unités prévues.

**Bunker Hill Public Housing Redevelopment
Relocation and Re-Occupancy Plan**



Fig. 62 - Plan de ré-emménagement et de relocalisation de Bunker Hill, février 2020.

<https://www.bostonhousing.org/BHA/media/Documents/Departments/Real%20Estate%20Development/Charlestown-Bunker-Hill-Phase-One-relocation-and-rehousing-plan.pdf>

À première vue, l'absence de financement fédéral peut expliquer ces exigences revues à la baisse. Les recherches n'indiquent en effet qu'un appui financier à la marge des autorités fédérales, par le biais du LIHTC¹³³⁷. Le soutien symbolique de Washington interroge dans un tel contexte de crise : en mai 2023, la maire de Boston a annoncé que le gouvernement fédéral avait versé 16,5 millions de dollars à la ville pour « aider les sans-abris¹³³⁸ ». La responsable du logement social au conseil municipal, Sheila Dillon, a précisé que les fonds serviraient principalement à financer « des allocations logement ainsi que les services de soutien qui y sont accolés¹³³⁹ ». *Pine Street Inn* a reçu 1,3 million sur trois ans de la subvention fédérale à la

¹³³⁶ Cf I (Introduction pp. 36-37, *West End et North Harvard Street*. Thernstrom p. 81)

¹³³⁷ “Anticipated and secured sources of funding for the Project include private equity (including equity raised through the federal and state Low Income Housing Tax Credit Program), tax-exempt bond financing, private construction loans, and capital funding from the City of Boston”, *Bunker Hill Public Housing Redevelopment Relocation and Re-Occupancy Plan*, February 2020, <https://www.bostonhousing.org/BHA/media/Documents/Departments/Real%20Estate%20Development/Charlestown-Bunker-Hill-Phase-One-relocation-and-rehousing-plan.pdf> Accessed on August 4, 2023.

¹³³⁸ McDONALD, Danny. “Wu Announces \$16.5 million in federal funds to help homeless people”, *The Boston Globe*, 5 May 2023,

<https://bostonglobe.newspapers.com/image/957096844/?terms=%22Pine%20Street%20Inn%22%20&match=1> Accessed on August 4, 2023. (Notre traduction)

¹³³⁹ “housing subsidies with related support services”, Sheila Dillon, *Ibid.* (Notre traduction)

ville. En comparaison, la fondation *Cummings*, qui œuvre depuis 1986 sur le plan local par le biais de son fondateur et entrepreneur éponyme, a versé un million de dollars à PSI un mois plus tard, lui permettant de « surmonter de nombreux obstacles créés par les fonds publics quand il s’agit de faire quitter la rue à quelqu’un¹³⁴⁰ ». Comme le laisse penser l’article, les fonds fédéraux ne sont pas explicitement fléchés pour financer les programmes de réhabilitation du logement public.

Il semble que la plus haute échelle du pouvoir politique aux États-Unis soit plus encline à subventionner des *non-profits* par l’intermédiaire des municipalités, dans une démarche d’assistance ponctuelle et ciblée qui engage à un moindre degré les décideurs fédéraux. De fait, les retombées médiatiques positives d’un don à des associations caritatives font partie des stratégies politiques traditionnelles sur le court terme. De toute évidence, le logement public continue de susciter des craintes institutionnelles face à l’ampleur financière et symbolique qu’il incarne : il ne s’agit plus uniquement en effet de fournir un abri aux plus nécessiteux, mais de remodeler foncièrement leurs espaces de vie en les insérant dans un tissu urbain capable de les accueillir et d’assurer des conditions de vie décentes, qui en retour favoriseront une appétence des occupants à valoriser et préserver leur habitat. La révolution socio-urbaine sous-jacente suscite ainsi sans doute des réticences politiques durables.

L’enthousiasme des élites politiques locales, à l’annonce de ces grands projets urbains, omet d’évoquer les listes d’attente toujours d’actualité dans l’accès aux logements publics. Il suscite néanmoins un retour au collectif déjà observé dans d’autres dispositifs de logements sociaux, en porte-à-faux avec la démarchandisation de biens qui enrichissent individuellement les propriétaires. Ces évolutions contrastées dans le champ du logement public indiquent en creux la nécessité d’une refonte de l’approche traditionnelle du sans-abrisme, qui doit dépasser les réponses unilatérales ou incomplètes pour devenir une véritable alternative sociale et urbaine. « Une grande partie de l’argent consacré aujourd’hui au sans-abrisme constitue une *réponse* à une crise plutôt qu’une *alternative*¹³⁴¹ ».

L’écart d’interprétation entre les deux termes de *réponse* et d’*alternative* éclaire ici sur les intentions sociales et politiques qu’ils véhiculent : une *réponse* s’inscrit dans un espace-temps

¹³⁴⁰ “To overcome many roadblocks presented by public funding when they work to get an unhoused person off the street”, SONEL, Cutler. “*Pine Street Inn* to expand operation with new \$1 million grant from Cummings Foundation”, *The Boston Globe*, 14 June 2023, <https://www.bostonglobe.com/2023/06/14/metro/pine-street-inn-expand-operation-with-new-1-million-grant-cummings-foundation/>

Accessed on August 4, 2023. (Notre traduction)

¹³⁴¹ Colburn, *Op. Cit.*, p. 31 (en italique dans le texte). (Notre traduction)

délimité, plus susceptible d'être formulée par des travailleurs sociaux ou des institutions que par les victimes du sans-abrisme. Le libre-arbitre est ainsi placé au second plan, dans une perspective téléologique qui cherche à résoudre unilatéralement une situation problématique. Une *alternative* laisse le champ libre à l'expression de la personne aidée, en envisageant la situation à résoudre comme génératrice de pistes de réflexion diverses, et s'efforce d'élargir la focale pour proposer plusieurs issues réparatrices. Le processus implique davantage les personnes en détresse, en les rendant actrices de la décision à venir, corollaire d'une représentation nécessaire des plus humbles dans la prise de décision dans l'espace public que défend Iris Marion Young¹³⁴². La réaction d'une locataire à la réception de son ordre d'expulsion illustre cette dépossession matérielle et décisionnelle, au cœur des effets connus de l'éventualité du sans-abrisme sur la santé physique et mentale¹³⁴³ :

Ainsi que l'a remarqué une mère de famille aux revenus faibles en recevant son ordre d'expulsion : « à cet instant, ma vie est entre les mains de deux personnes : les mains du gouvernement, les mains de mon propriétaire... (Je suis) stressée. Je mange à peine¹³⁴⁴ ».

Dans ce contexte, les programmes de *diversion*, évoqués par Rachel H.¹³⁴⁵ au foyer de Beverly, stratégie de réorientation des sans-abris vers une possibilité de relogement avant même leur entrée dans un foyer d'urgence, constituent une piste de réflexion intéressante, qui valorise les demandes de financements fédéraux par des acteurs du sans-abrisme locaux et étatiques. L'un des principaux attraits de cette méthode provient de la réticence des familles à rejoindre un foyer d'hébergement, et pour lesquelles une alternative qu'ils ignorent leur octroie un pouvoir de décision et de contrôle sur leur existence et leur devenir.

¹³⁴² Voir à ce sujet Young, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, 1990.

¹³⁴³ Cf. les travaux d'Ellen Bassuk à Boston, I A 5 a.

¹³⁴⁴ "As one lower-income mother noted after receiving an eviction notice, "My life right now is in two people's hands: It's in the government's hands, it's in my landlord's hands... [I'm] stressed out. I barely eat", Parker, *Op. Cit.*, p. 8.

¹³⁴⁵ Entretien avec Rachel H., à Valbonne, (France) le 12 septembre 2021.

c. De la réponse à l'alternative : un renouveau des pratiques de gestion du sans-abrisme

i. *Diversion*, la stratégie victorieuse de l'évitement

En août 2011, l'Alliance nationale pour mettre fin au sans-abrisme¹³⁴⁶ publie un rapport décrivant des initiatives réussies de *diversion*¹³⁴⁷, et renseigne sur les moyens à mettre en œuvre pour éviter le recours systématique aux foyers d'urgence, face à un engorgement structurel de ces établissements, dont la vocation de logement temporaire a depuis longtemps été dévoyée faute de meilleure option. Les leviers que le rapport encourage à actionner entremêlent assistance financière et médiation, recherche de logements et mise en relation avec les services sociaux. L'élément-clé semble être le respect d'une temporalité réduite, un espace de l'entre-deux qui laisse une furtive marge d'action aux travailleurs sociaux¹³⁴⁸. C'est au moment précis où les personnes sans toit franchissent le seuil du foyer que les mécanismes de *diversion* doivent s'enclencher, impliquant une réactivité et une disponibilité humaine et financière idoines.

Selon Rachel H., « la plupart de ceux qui appellent pour avoir une place en foyer pourraient se voir proposer un autre hébergement¹³⁴⁹ ». Elle cite l'exemple d'une famille avec laquelle son foyer à Beverly a pu enclencher une *diversion* réussie : le loyer familial avait augmenté en 2021 de 300 dollars supplémentaires par mois. *Family Promise*¹³⁵⁰ a financé pendant 6 mois la différence, ce qui a permis de stabiliser les demandeurs, et épargné un investissement bien supérieur à cette structure, qui ne peut soutenir simultanément qu'une douzaine de familles. Dans la majorité des cas toutefois, seuls des lieux d'accueil polyvalents comme le *Multi Service Center* à Cambridge, plusieurs fois mentionné dans notre étude¹³⁵¹, sont susceptibles de fournir les outils logistiques nécessaires. Le rapport, dont nos recherches n'ont pas permis de trouver une version plus récente, précise que deux conditions préalables sont requises pour une *diversion* réussie : un « processus de sélection¹³⁵² » pour s'assurer que la famille est éligible au

¹³⁴⁶ National Alliance to End Homelessness, *Op. Cit.*

¹³⁴⁷ "Closing the Front Door: Creating a Successful Diversion Program for Homeless Families", *National Alliance to End Homelessness*, August 2011, <http://endhomelessness.org/wp-content/uploads/2011/08/creating-a-successful-diversion-program.pdf> Accessed on August 4, 2023.

¹³⁴⁸ "Diversion targets people as they are applying for entry into shelter", *Ibid.*

¹³⁴⁹ Rachel H., *Ibid.*

¹³⁵⁰ *Family Promise North Shore*, foyer de Beverly réservé aux familles.

¹³⁵¹ Cf. II C 3 c ii.

¹³⁵² "Screening tool and process", *Closing the Front Door, Op. Cit.* (Notre traduction)

programme, et un « point d'entrée établi¹³⁵³ » qui permette de délimiter un espace d'accès au dispositif ou au contraire d'entrée dans le foyer. Deux exemples de *diversion* réussis sont proposés dans le rapport, à Boston en 2008 et à Columbus (Ohio) en 2010.

Le projet-pilote dans le quartier de Dudley à Roxbury (Boston) se déroule sur une période de deux mois : les familles volontaires reçoivent l'aide d'une *Assessment Team*, une équipe d'évaluation des besoins, et d'une *Resource Team*, chargée de fournir des ressources diverses à ces familles. La première recueille des informations sur la nature de leur situation. La seconde se charge de trouver une solution avec elle pour éviter le séjour en foyer, notamment en proposant l'hébergement chez des proches. Un accès simplifié aux services de santé et d'aide à l'enfance est offert. Le dispositif a permis à 42% des familles qui s'étaient présentées au foyer d'être logées ailleurs. Sept semaines plus tard, 86% d'entre elles n'ont pas eu besoin de rejoindre un hébergement d'urgence.

D'autres facteurs importants qui ont contribué à la réussite du projet pilote furent la coordination et la collaboration inédite entre les services d'assistance, et les 50 000 dollars de financement flexible issus des *non-profits*, et de sources publiques et privées¹³⁵⁴.

La mobilisation humaine et logistique demeure donc insuffisante sans cet appui supplémentaire, dessinant de fait la nécessité renouvelée de fédérer des structures et des moyens.

L'histoire locale de l'innovation sociale et des communautés d'entraide renseigne du reste sur le terreau fertile qu'a représenté le quartier de Dudley. Situé dans le cœur de Roxbury, il concentrait le plus fort taux de pauvreté dans les années 1980. Le revenu médian correspondait à 50% du revenu observé dans le Grand Boston, et la moitié des familles, monoparentales, se composaient de mères seules avec leurs enfants. Au tout début des années 1990, les habitants se sont réunis en association, l'Initiative de quartier de Dudley Street, *Dudley Street Neighborhood Initiative*, DSNI, et ont milité pour une amélioration sensible de leur cadre de vie.

¹³⁵³ "System entry point(s)", *Ibid.* (Notre traduction)

¹³⁵⁴ "Other important factors that contributed to the success of the pilot were the unprecedented coordination and collaboration between providers and \$50,000 in flexible funding from non-profit, public, and private sources", *Ibid.* (Notre traduction)

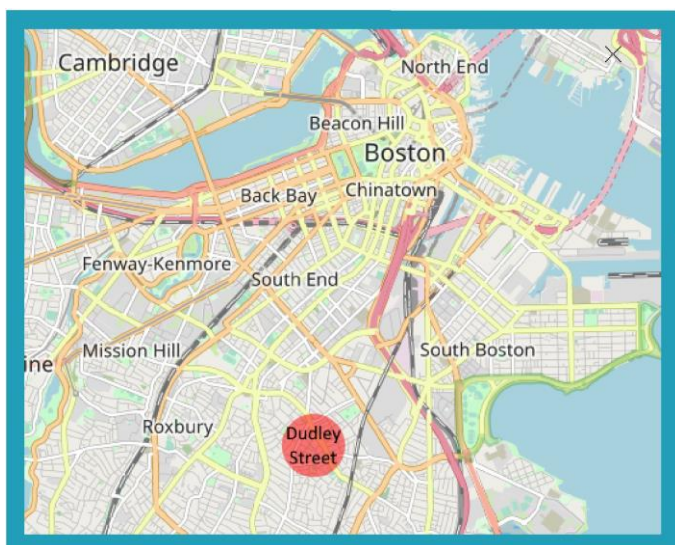


Fig. 63 - Le quartier de Dudley Street à Roxbury.

Source : OpenStreet Map.

Les archives locales proposent une série de fiches descriptives rédigées lors des réunions de l'époque, qui témoignent d'un quartier socialement alerte, avide de solutions concrètes au délabrement. Chaque fiche respecte une structure didactique claire, qui établit les faits, propose des solutions, annonce la marche à suivre et calcule les financements obtenus et à venir¹³⁵⁵. DSNI est alors soutenue par des institutions locales, *The Boston Foundation* et *Bank of Boston* qui contribuent au financement de leurs projets¹³⁵⁶.

C'est donc dans un environnement déjà aguerri que le projet de *diversion* voit le jour 20 ans plus tard. Le choix de ce territoire est guidé par une histoire qui rejette la litanie de l'impuissance, dont les vestiges et l'héritage sont encore décelables aujourd'hui¹³⁵⁷. Incidemment, le quartier est aujourd'hui rebaptisé *Nubian Square*, signe de la nécessité de tirer un trait sur une stigmatisation toponymique ancienne liée à *Dudley Street*.

À Columbus, la *diversion* se déploie sur 48 heures et consiste à interroger les familles qui se présentent au foyer sur la possibilité d'une autre option de logement à leur disposition. Lorsque ces familles trouvent un hébergement pour deux jours au moins, elles sont acceptées dans le « programme de prévention pour la stabilité des familles¹³⁵⁸ ». Il offre le soutien personnalisé

¹³⁵⁵ Annexe 3.18

¹³⁵⁶ Annexe 3.19

¹³⁵⁷ L'association dispose d'un site Internet régulièrement mis à jour, qui recense les initiatives des membres : *Dudley Street Neighborhood Initiative*.

<https://www.dsni.org>

Accessed on August 8, 2023.

¹³⁵⁸ "Stable Families Prevention Program", *Closing the Froot Door, Op. Cit.* (Notre traduction)

d'un travailleur social, qui encadre la gestion du budget familial et des changements à prévoir, tout en reliant ces familles aux ressources locales disponibles. Une aide financière est également offerte. En 2010, « Columbus a réussi à éviter le séjour en foyer à plus d'une famille sur quatre¹³⁵⁹ ».

Peu d'informations sont disponibles sur la répartition géographique des mesures de *diversion* à l'échelle fédérale, malgré les succès prometteurs des programmes pilotes. À Cincinnati (Ohio), l'association locale *Strategies to End Homelessness*¹³⁶⁰ indique que 542 familles ont participé au programme, présenté comme l'intervention la plus rentable à l'heure actuelle pour viser la fin du sans-abrisme¹³⁶¹. Les résultats chiffrés en sont la preuve éclatante¹³⁶². Le site évoque enfin la raison pour laquelle ces *diversions* ne sont pas généralisées : elles ne sont pas éligibles à des subventions fédérales. Les besoins sont néanmoins attestés par des offres d'emploi ciblées sur des compétences de *Shelter Diversion Specialist*, expert dans les solutions alternatives aux foyers, comme dans le Grand Boston notamment :

Job description

Overview: The Shelter Diversion Specialist (SDS) will provide shelter diversion services to homeless families and/or families at risk of homelessness to secure safe alternatives to shelter. SDS conducts assessments and redirects families who are seeking immediate emergency shelter by assisting them to make alternative housing arrangements and/or connecting them with services and financial assistance to help families return to permanent housing. The SDS requires the ability to address the components of diversion and rapid re-housing such as advocacy and mediation services with landlords, housing authorities, and/or family support systems. The SDS will work primarily at the Department of Transitional Assistance (DTA) office(s) in Greater Boston as well as in the field and at the Heading Home Main Office.

Fig. 64 - Offre d'emploi : *Shelter Diversion Specialist*, 7 août 2023.

<https://lensa.com/shelter-diversion-specialist-jobs/boston/jd/d2e68c0fac578fa37176b40918699bf0#description>

Fait peu surprenant, les qualités recherchées impliquent des facultés de coordination et de communication propices à une navigation fructueuse entre les différents acteurs de terrain.

¹³⁵⁹ «Was able to divert more than one out of four families seeking shelter in calendar year (CY) 2010», *Ibid.*, (Notre traduction)

¹³⁶⁰ « Stratégies pour en finir avec le sans-abrisme ». (Notre traduction)

¹³⁶¹ «Shelter Diversion: A best practice to prevent homelessness, *Strategies to End Homelessness*», Blog, 31 May 2023, <https://www.strategiestoendhomelessness.org/shelter-diversion-a-best-practice-to-prevent-homelessness/> Accessed on August 7, 2023.

¹³⁶² «Of the households who exited the program in 2022, 24% increased income. In addition, in 2022, 71% of households exited to positive housing outcomes. And, of the households that exited the prior year, 96% of them did not become homeless in 2022. This outcome has seen a major improvement over 2017's percentage of 83%», *Ibid.*

Efficaces et réactives, les *diversions* font ainsi figure d'espace social en friche, depuis le début des années 2000, dans le champ du logement abordable. Elles représentent un assemblage de moyens humains et logistiques conséquent, et suggèrent une redistribution stratégique des ressources disponibles dans les foyers d'accueil, à destination de programmes qui permettent précisément de ne pas y séjourner. Leur déploiement redonnerait aux structures d'hébergement d'urgence leur fonction initiale trop longtemps occultée. Le changement de paradigme envisagé permet en creux une sortie d'un « système » de gestion du sans-abrisme, fait de listes d'attente et de personnes prioritaires, qui laisse de multiples demandes éternellement insatisfaites. La multiplication des alternatives est au cœur de la conversation nationale qui se joue sur le territoire états-unien face au sans-abrisme.

Si nombre de ces alternatives restent à inventer, cette éthique de reconstruction symbolique du logement passe également par un basculement de l'utilisation des structures existantes telles que les foyers, mais aussi des établissements hôteliers vacants.

ii. Hôtels, foyers : une reconfiguration en marche ?

Dans l'optique d'utiliser au mieux l'existant, certaines propositions de relogement inédites ont récemment émergé dans le champ social, et s'inscrivent dans l'arrière-plan d'une urgence qui, tout en faisant écho à la situation décrite dans les années 1980, présente un nouveau visage. Dans le Grand Boston, la crise des opiacés a pris une ampleur inédite et frappe par sa longévité locale. Ce défi sanitaire se joint au flot de familles de migrants venues des pays en guerre ou en ruines voisins, et dessine les contours du sans-abrisme des années 2020 dans la métropole, mais aussi dans de nombreuses autres grandes villes.

Le psychologue à l'origine de *Housing First*, Sam Tsemberis, a proposé récemment de convertir certains foyers d'urgence en lotissements de logements mixtes pour les sans-abris, ce qui éviterait l'écueil du NIMBY pour des riverains déjà familiers du logement social temporaire¹³⁶³. La mesure ne peut s'appliquer que dans le cadre d'une refonte intégrale des modalités d'accueil dans ces structures, et doit s'envisager conjointement avec un dispositif de *diversion* évoqué auparavant. Les besoins accrus en logements d'urgence depuis le début de l'année 2023, en particulier dans le Grand Boston, semblent repousser l'échéance possible d'une mise en pratique de cette mesure, comme en atteste notamment la création de centres

¹³⁶³ Tsemberis, *Op. Cit.*

d'accueil pour les familles, orchestrée par le Bureau des réfugiés et des migrants de l'État du Massachusetts, *The Massachusetts Office for Refugees and Immigrants*¹³⁶⁴.

Si l'urgence a changé de nature, les élites locales et étatiques restent désespérées devant l'ampleur de la tâche, et les autorités médicales se sont désolidarisées des pouvoirs publics, en mettant leur attentisme supposé sur le devant de la scène médiatique. « Le Centre médical de Boston a adopté une nouvelle mesure qui interdit aux familles de migrants de venir se réfugier dans les urgences de l'hôpital et les renvoie, parfois tard le soir, à l'aéroport, dans des Uber¹³⁶⁵ ». Un retrait récent des instances médicales dans la gestion du sans-abrisme opère ainsi localement à bas bruit : elles ont quitté en partie le carrefour dévasté par les opiacés de *Mass and Cass*¹³⁶⁶, et font barrage aux migrants sans toit dans leurs enceintes.

Le tournant opéré intime aux autorités politiques de prendre un relais drastique après l'échec de mesures sanitaires insuffisantes. Le refus de se substituer aux autorités locales sous couvert d'urgence sanitaire constante est principalement issu des rangs des directeurs d'hôpitaux ou des responsables de services médicaux, dans un conflit silencieux avec des soignants choqués par ces méthodes extrêmes, à l'opposé des principes du serment d'Hippocrate¹³⁶⁷. Outre le conflit éthique engendré, ce constat fait du reste écho, sur le plan national, aux propos de Tsemberis, selon lequel *Housing First* a effectivement relogé des gens depuis sa création autour des années 1990-2000, mais échoué dans le domaine de la reconstruction de leur santé physique et mentale¹³⁶⁸.

¹³⁶⁴ GROSS, Samantha J. "State to expand 'welcome centers' for homeless and migrant families amid influx of new arrivals", *The Boston Globe*, 12 July 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/07/12/metro/state-expand-welcome-centers-homeless-migrant-families-amid-influx-new-arrivals/?p1=Article_Inline_Text_Link Accessed on August 7, 2023.

¹³⁶⁵ "Boston Medical Center had adopted a new policy that bars migrant families from sheltering in its emergency department, in some cases even sending them after-hours in Ubers to Logan Airport", *Ibid.* (Notre traduction)

¹³⁶⁶ "Wu did not elaborate about what her new plan will involve, after concentrating for the last two years on a public health-centered approach", COTTER, Sean, PLATOFF, Emma. "Mayor Michelle Wu says troubled Mass. and Cass area has reached 'new level of public safety alarm'", *The Boston Globe*, 2 August 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/08/02/metro/mass-and-cass-wu-drug-human-trafficking-new-level-of-alarm/?p1=Article_Inline_Related_Box Accessed on August 7, 2023.

¹³⁶⁷ "The reaction was one of indignation," said Brynn Macaulay, an obstetrics nurse at the hospital, who often cares for pregnant immigrants arriving at the hospital. "How on earth could administrators expect us . . . who chose to work at BMC for this specific reason of taking care of vulnerable people, abide by a policy in which we are making them more vulnerable?", GROSS, Samantha J., KOH, Elizabeth. "A new BMC policy turns away migrant families seeking shelter — even if it means sending some to the airport in an Uber", *The Boston Globe*, 12 July 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/07/11/metro/mass-migrants/?p1=Article_Inline_Text_Link Accessed on August 15, 2023.

¹³⁶⁸ Tsemberis, *Op. Cit.*

Le recours à des hôtels désaffectés dans le Grand Boston s'impose donc comme une réponse consensuelle dans le paysage politique local, malgré les protestations ponctuelles de riverains. De nombreux articles font le récit de ces initiatives notamment à Brockton en 2022¹³⁶⁹, et évoquent des établissements situés à Newton¹³⁷⁰, Concord¹³⁷¹ et Dorchester¹³⁷².

Nous avons mentionné en amont le recours aux chambres d'hôtel pour un hébergement d'urgence¹³⁷³. Il semble que les autorités se soient placées récemment dans une recherche de pérennisation de cette alternative. Longtemps décriés comme inadaptés à l'accompagnement des sans-abris, alors privés des ressources humaines et logistiques qu'offrent d'autres structures d'accueil, certains hôtels se sont imposés comme un recours providentiel pendant la pandémie. Leur usage a ainsi été éprouvé, et les conditions de réutilisation de ces chambres sont enrichies des errements initiaux.

Lors de la conférence nationale en ligne *Housing First Partners Conference*, HFPC, en avril 2021 à Seattle (Washington), la perception du recours aux chambres d'hôtel pour héberger les sans-abris a fortement varié selon les États. Souvent vilipendé dans le Massachusetts, il a été envisagé comme une aubaine par certains intervenants, à court de solutions : « Les chambres d'hôtel individuelles ont été un vrai soulagement¹³⁷⁴ ». « Les motels nous ont sauvés du désastre¹³⁷⁵ ». Ces commentaires proviennent d'acteurs du logement social dans des villes particulièrement touchées par le sans-abrisme, et font écho à une volonté de « prendre le

¹³⁶⁹ KOOL, Daniel. "Defunct hotels offer new real estate for housing homeless people", *The Boston Globe*, 5 October 2022,

<https://www.bostonglobe.com/2022/10/05/metro/defunct-hotels-offer-new-real-estate-housing-homeless/>
Accessed on August 7, 2023.

¹³⁷⁰ HILLIARD, John. "State eyes vacant Newton hotel for temporary emergency shelter use", *The Boston Globe*, 22 February 2023,

<https://www.bostonglobe.com/2023/02/22/metro/state-eyes-vacant-newton-hotel-temporary-emergency-shelter-use/>

Accessed on August 7, 2023.

¹³⁷¹ GROSS, Samantha J. "With shelter system at capacity, state turns to Concord hotel for emergency use", *The Boston Globe*, 16 February 2023,

<https://www.bostonglobe.com/2023/02/16/metro/with-system-capacity-state-turns-concord-hotel-emergency-shelter-use/>

Accessed on August 7, 2023.

¹³⁷² BRINKER, Andrew. "Despite neighborhood concerns, plan to convert hotel to homeless housing in Dorchester heads for BPDA vote", *The Boston Globe*, 10 May 2023,

<https://www.bostonglobe.com/2023/05/10/business/despite-neighborhood-concerns-plan-convert-hotel-homeless-housing-dorchester-heads-bpda-vote/>

Accessed on August 7, 2023.

¹³⁷³ Cf. III B 3 a.

¹³⁷⁴ "Individual hotel rooms were a relief", Daniel Malone, Executive Director of the Seattle Downtown Emergency Service Center (Seattle), Housing First Partners Conference, 20-21 April 2021,

<https://www.hfpartnersconference.com/2021>

Accessed on August 8, 2023. (Notre traduction)

¹³⁷⁵ "Motels were a saving grace", Veronica Lewis, Director of Homeless Outreach Program Integrated Care System, Los Angeles, *Ibid.* (Notre traduction)

contrôle de ces établissements hôteliers¹³⁷⁶ ». Rodney Stockmont précise que des subventions de la FEMA ont permis de financer le réquisitionnement des chambres d'hôtel et leur utilisation dans le cadre d'un hébergement d'urgence. Il se demande s'il convient d'en faire une « stratégie sur le long terme¹³⁷⁷ ». Dans le Grand Boston, au début de l'année 2023, face, notamment, au retard pris dans la reconstruction du pont vers *Long Island*, la réponse semblait être positive, incarnée par le choix d'acquérir des hôtels et non plus simplement de les occuper.

Le Projet sur *Morrissey Boulevard* serait le plus récent d'une tendance née pendant la pandémie, qui consiste à transformer des hôtels vides en logement aidé et permanent. Selon les travailleurs sociaux qui aident les sans-abris, les hôtels sont parfaits pour ce type de projet, car il est relativement simple de convertir une chambre d'hôtel en studio, et beaucoup moins onéreux que la construction de logements neufs. *Pine Street* dispose déjà d'un fichier de 850 unités de logements encadrés de ce type¹³⁷⁸.

iii. ALL-INside : un chez-soi pour tous ?

Une autre explication de ce récent engouement pour le rachat d'hôtels inoccupés à l'échelon fédéral réside dans le choix de l'administration Biden de se concentrer, dans les années qui viennent, sur un aspect particulièrement préoccupant du sans-abrisme, qui permet de s'adresser à la fois à *Mass and Cass*, mais aussi aux milliers de sans-abris qui errent dans les rues des villes côtières : *Unsheltered Homelessness*, le sans-abrisme à l'air libre. En 2022, 4 sans-abris sur 10 dans le pays n'avaient accès à aucun type d'hébergement¹³⁷⁹. Le programme *ALL-INside* vise la réduction de 25% du nombre de sans-abris d'ici 2025, et lance un projet pilote dans les villes de Chicago, Dallas, Los Angeles, le Grand Phoenix, Seattle et l'État de Californie. La liste des participants renseigne à nouveau sur l'investissement démocratique et social engagé par les villes, et l'absence des États interroge sur la portée territoriale des mesures prévues. Une étude du rapport annuel du HUD de 2022¹³⁸⁰ sur les

¹³⁷⁶ "Let's take over these motel buildings", Rodney Stockmont, Senior Strategy Director for Homelessness, Indianapolis, *Ibid.* (Notre traduction)

¹³⁷⁷ "Long-term strategy", *Ibid.* (Notre traduction)

¹³⁷⁸ "The Morrissey Boulevard project would be the latest in a recent push that began during the pandemic to turn vacant hotels into permanent supportive housing. Hotels, homelessness service providers say, are ideal for that kind of project because converting hotel rooms into studio apartments is relatively simple, and far more cost-effective than ground-up development. *Pine Street* already has a portfolio of 850 supportive units". Brinker, *Op. Cit.* (Notre traduction)

¹³⁷⁹ *White House All Inside Unsheltered Initiative Launch Event*, Susan Rice, Domestic Policy Advisor, 18 May 2023,

https://www.youtube.com/watch?v=f9KRMjJ_qCg

Accessed on August 8, 2023.

¹³⁸⁰ AHAR to Congress, *Op. Cit.*, p. 28,74.

statistiques par État renseigne par ailleurs sur l'acuité du fléau dans les villes citées, — et la Californie dans son ensemble — pour le sans-abrisme chronique et celui des individus isolés, les plus exposés à l'absence de toit.



EXHIBIT 6.3: Estimates of Individuals with Chronic Patterns of Homelessness By State, 2022



Fig. 65 - Estimations du nombre d'individus sans-abri et de sans-abris chroniques, 2022
<https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2022-AHAR-Part-1.pdf>

Paradoxalement, le droit à un abri pour les familles, en vigueur dans le Massachusetts, contraint l'État à rester à la marge du dispositif annoncé. Ce droit unique à l'échelle fédérale fait ainsi, de façon inattendue, figure de repoussoir, malgré des conditions précaires grandissantes pour ces familles, comme nous l'avons vu¹³⁸¹.

¹³⁸¹ Entre 2007 et 2022, le sans-abrisme des familles a augmenté de 46% dans le Massachusetts, *The 2022 AHAR to Congress, Op. Cit.*, p. 41. (Notre traduction)

Le plan d'action de l'administration fédérale marque une volonté d'action inhabituelle, qui fait figure de moteur institutionnel, financier et humain¹³⁸². La temporalité de l'actualité nous prive du recul nécessaire pour évaluer les retombées d'un plan ambitieux, qui rassemble les trois principales échelles de pouvoir. Parallèlement, l'histoire locale du sans-abrisme connaît des soubresauts qui rappellent, par l'ampleur du fléau, les années 1980.

Ainsi, la gouverneure Maura Healey a requis l'établissement d'un état d'urgence dans le Massachusetts le 8 août 2023, emboîtant ainsi le pas à New York, Chicago, El Paso (Texas) et Washington D.C.¹³⁸³. Il sert de caisse de résonance pour demander un appui du gouvernement fédéral, mais également de tous les acteurs publics et privés du logement au niveau étatique. Il assouplit également certaines règles de recrutement de personnel et de location de lieux d'accueil, et autorise le recours accéléré à la Garde nationale. La gouverneure affirme « qu'il s'agit d'un problème national qui nécessite une réponse nationale¹³⁸⁴ ». La déclaration cherche à éviter une territorialisation du fléau, pour engendrer un effort national des autorités dans chaque État et coordonner les politiques attendues. Confrontée aux 20 000 occupants de structures d'accueil d'urgence financées par l'État¹³⁸⁵, M. Healey insiste pour rappeler que ces personnes ont des atouts professionnels qu'il faut mettre à profit en les autorisant à occuper un emploi¹³⁸⁶, espérant susciter le consentement de l'opinion publique, dans un État en première ligne des arrivées de migrants. La pression exercée sur les autorités fait du reste craindre un jeu délicat d'équilibriste dans la gestion des priorités, entre les familles nouvellement arrivées sur le territoire et celles qui cherchent un hébergement depuis longtemps. Quel rôle peut

¹³⁸² “Embedding a dedicated federal official in each community to accelerate locally-driven strategies and enact system-level changes to reduce unsheltered homelessness; deploying dedicated teams across the federal government to identify opportunities for regulatory relief and flexibilities, navigate federal funding streams, and facilitate a peer learning network across the communities; and convening philanthropy, the private sector, and other communities to identify opportunities for follow-on support and collaboration”, *Fact Sheet: Biden-Harris Administration Announces New Initiative to Tackle Unsheltered Homelessness*, 18 May 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/18/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-new-initiative-to-tackle-unsheltered-homelessness/> Accessed on August 8, 2023.

¹³⁸³ GROSS, Samantha J. “With emergency declaration, Healey appeals to federal government, public for help with shelter crisis”, *The Boston Globe*, 8 August 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/08/08/metro/maura-healey-emergency-shelter-system-migrants-homeless/?s_campaign=breakingnews:newsletter Accessed on August 9, 2023.

¹³⁸⁴ “This is a national issue that demands a national response”, *Ibid.*

¹³⁸⁵ “As of Monday (10 July), there were 1,201 homeless families placed in hotel shelters alone. When Governor Maura Healey took office in January, there were 388”, GROSS, Samantha J. “The influx of migrants is a crisis. So far, Gov. Healey has not declared it an emergency, as leaders elsewhere have”, *The Boston Globe*, 8 June 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/06/08/metro/across-country-migrant-surge-is-often-case-emergency-response-mass-healey-is-keeping-her-options-open/?p1=Article_Inline_Text_Link Accessed on August 9, 2023.

¹³⁸⁶ *Ibid.*

endosser la citoyenneté américaine des uns face aux nationalités étrangères des autres ? Une éthique fédérale de l'assistance est ici à construire, dans un contexte politique et juridique sensible.

Les aides allouées rappellent les catastrophes naturelles pour lesquelles les anciens gouverneurs du Massachusetts ont activé, comme pour la pandémie récente, un état d'urgence inévitable. Dans le contexte actuel, le Programme de logement et de nourriture d'urgence de la FEMA a fourni une assistance jugée localement insuffisante¹³⁸⁷.

La recherche d'une concorde fédérale dans l'aide aux sans-abris venus d'ailleurs se heurte parallèlement à une conception opposée de l'état d'urgence qui permet, en Floride, de barrer l'accès au territoire américain, dans le cadre de ce que le Gouverneur R. DeSantis nomme, dans une personnalisation cynique, « la crise des frontières de Biden¹³⁸⁸ ». Dans le champ de l'aide sociale, les États-Unis apparaissent, aujourd'hui comme hier, comme un pays de frontières, plus infranchissables que les limites immatérielles entre les États ne le laissent croire. Elles concernent droit au logement, aides sociales, éligibilité aux allocations et accès à la propriété, face à une pauvreté pourtant saisissable et nécessairement uniforme dans son dénuement. Repenser le logement s'accompagne d'une réflexion sur l'éradication de ces frontières, qui enserment les alternatives dans un étau financier et politique inique, et privent les acteurs du logement social de perspectives qui tirent les leçons des multiples expériences passées. C'est à ce prix qu'un changement radical peut s'amorcer dans le partage de l'espace habitable et des ressources, dans l'espoir de construire suffisamment et d'abriter le plus grand nombre.

¹³⁸⁷ “Even without an emergency declaration, a number of Massachusetts groups have received funding through FEMA’s Emergency Food and Shelter Program, which was funded by Congress to help localities dealing with newly arrived migrants and other unhoused people. The program is being phased out, and regardless, some beneficiaries said it still wasn’t enough”, *Ibid.*

¹³⁸⁸ “The Biden Border Crisis”, State of Florida, Office of the Governor, Executive Order Number 23-03 (Emergency Management – Illegal migration), 6 January 2023, <https://www.flgov.com/wp-content/uploads/2023/01/EO-23-03.pdf> Accessed on August 9, 2023.

Conclusion

Les luttes menées par les défenseurs des mal-logés et des sans-abris rencontrent ainsi les autorités fédérales par intermittence, et se heurtent à des instances dont la fiabilité et le financement fluctuent au cours de la période étudiée. Longtemps tête de pont des politiques sociales du logement, sollicitée de toutes parts, Boston s'est essouffée dans une prise en charge multiple, se heurtant aux aléas politiques locaux, aux subventions incertaines et restrictives, à la rareté grandissante du logement abordable, et à une crise sanitaire inédite qui a précipité les acteurs du champ social dans une urgence jusque-là insoupçonnée. Plus facilement mobilisables, les mesures de prévention ont souvent prévalu localement et freiné l'émergence d'alternatives au sans-abrisme et à la saturation des foyers.

Dans un dialogue nourri et fructueux entre les échelons locaux et étatiques du pouvoir, le Massachusetts a toutefois œuvré pour prendre en compte les minorités, en innovant dans la création de structures d'accueil et en mettant à contribution le monde médical. Il a cherché à réparer une fragmentation délétère de ses services d'assistance, et à transformer des règles de gestion de l'espace urbain inadaptées. La pandémie est venue mettre en relief des incohérences structurelles et précipiter de nouveaux locataires dans le sans-abrisme. Malgré les avancées partielles, les bastions de résistance locale demeurent vivaces, notamment dans la lutte contre le contrôle des loyers ou la densification de l'habitat des banlieues aisées.

Au terme de notre étude, nous constatons que les politiques localement victorieuses de lutte contre le sans-abrisme ou le mal-logement nécessitent une concentration stratégique des moyens, en faisant le choix assumé de délaissier la gestion d'autres volets du fléau. Houston a réussi à héberger avec succès 25 000 sans-abris au cours de la dernière décennie notamment parce que la ville a revendiqué qu'elle ne cherchait pas à résoudre la pauvreté ou combler le manque de logements abordables¹³⁸⁹, orientant l'ensemble de ses efforts sur *Housing First* et anticipant, dans une coordination remarquée, la transition des personnes vivant dans la rue vers l'accès à un toit. Minneapolis est parvenu à redensifier le centre-ville en réduisant la part de maisons individuelles dans l'espace urbain, sans se focaliser parallèlement sur d'autres maux liés au manque global de logements. Seattle s'emploie actuellement à recruter du personnel supplémentaire dans ses foyers d'urgence et à augmenter les salaires de ces travailleurs sociaux

¹³⁸⁹ "We are not here to solve poverty. We aren't here to fix the affordable housing problem" is how Ms. Rausch puts it", (Vice President of Houston's Coalition for the Homeless), Kimmelman, *Op. Cit.*

longtemps négligés¹³⁹⁰. Il semble que le Grand Boston, par son histoire sociale et sa lutte ancienne contre un territoire étroit, ait cherché à mener de front plusieurs combats sans pouvoir en assurer le succès pérenne. Les enjeux socio-démographiques et les contraintes territoriales ne sont pas reproductibles d'une ville à l'autre, ce qui a sans doute freiné les échanges de pratiques. La conjonction des retombées de la pandémie, de la crise des opiacés à *Mass and Cass* et des arrivées massives de familles de migrants sur la côte nord-est laissent douter de la capacité de l'État et du Grand Boston à surmonter simultanément ces défis sanitaires et sociaux.

¹³⁹⁰ “Staffing levels at homelessness organizations have begun to rebound from crisis levels during the pandemic. Service providers say they were able to increase wages by pairing aggressive fundraising with increases tied to inflation in contracts from Seattle and King County”, KIM, Greg. “Here’s why people think Seattle will reverse course on homelessness”, *The Seattle Times*, 3 July 2023, <https://www.seattletimes.com/seattle-news/homeless/heres-why-people-think-seattle-will-reverse-course-on-homelessness/>

Accessed on August 16, 2023.

Conclusion Générale

Les chiffres préoccupants du sans-abrisme des familles dans le Grand Boston en 2018 ont constitué le point de départ de nos recherches. Le contexte climatique appelait selon nous à une prise en charge rapide et inscrite dans la durée. L'historiographie politique locale, marquée par des élites progressistes à la tête de la ville et de l'État ne pouvaient, dès lors, sous peine d'être taxées d'incurie, échouer à résoudre ce fléau social. Les moyens humains et financiers disponibles devaient contribuer à éliminer le sans-abrisme, une aspiration régulièrement reprise dans les rapports officiels depuis le milieu des années 2000¹³⁹¹.

Trop souvent répété, le vœu échoue à être exaucé. Au terme de notre étude, nous constatons que le sans-abrisme des familles est surtout devenu invisible. Les personnes concernées continuent d'être mal-logées, mais sont absentes de la rue, comme nous l'a confirmé l'un des travailleurs sociaux au cours de la maraude de nuit¹³⁹².

Nous nous sommes attaché à étudier ce territoire en raison de la rareté des recherches publiées sur le plan local et national. Ce sans-abrisme pourtant massif¹³⁹³ a ainsi pâti de son propre manque de visibilité. Les autorités locales ont longtemps évité d'admettre leur échec dans la lutte contre un sans-abrisme qui, en touchant de si nombreuses familles, hypothèque l'avenir des enfants concernés. En ne jouissant pas des retombées médiatiques nécessaires, les chercheurs en sciences sociales ont pointé en vain l'urgence à le résorber localement. Or, la dégradation récente de la situation à *Mass and Cass* et l'afflux de familles de migrants placent le Grand Boston à un moment charnière de son histoire sociale. La double urgence rend l'action politique inévitable, dans une ville qui refuse de voir essaimer des campements de sans-abris dans ses rues¹³⁹⁴.

Dans le même temps, l'explosion du sans-abrisme dans d'autres grandes métropoles a occulté les périls encourus par ses victimes à Boston. La situation s'est ainsi lentement dégradée en parallèle de nos recherches : le retard pris en amont risque de s'avérer irrattrapable, dans un

¹³⁹¹ Massachusetts Interagency Council on Housing and Homelessness, *Overview Efforts to End Homelessness in the Commonwealth*, 2007-2014.

¹³⁹² Jake L., *Op. Cit.*

¹³⁹³ Sur le sans-abrisme des familles: "The largest absolute increase was in Massachusetts with 3,141 more people in families with children experiencing homelessness in 2022 than 2020". *The 2022 AHAR to Congress*, *Op. Cit.*,

<https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2022-AHAR-Part-1.pdf> (p. 42)

¹³⁹⁴ McDONALD, Danny. "Mayor Wu officially files ordinance aimed at dismantling homeless encampments", *The Boston Globe*, 28 August 2023,

<https://www.bostonglobe.com/2023/08/28/metro/boston-homeless-encampments-ordinance/>
Accessed on September 5, 2023.

contexte de généralisation du sans-abrisme urbain aux États-Unis. À l'orée de notre travail, nous jugions Boston capable d'inspirer des politiques locales innovantes issues de sa longue expérience de gestion du sans-abrisme. Il semble que l'inverse se soit produit, comme l'indiquent les succès récents de Houston¹³⁹⁵ en la matière. Dans le même temps, les sirènes de la criminalisation du sans-abrisme incitent aujourd'hui des villes comme San Diego¹³⁹⁶ à durcir la réponse des autorités locales, face à une explosion du nombre de personnes dans la rue. Le Grand Boston va-t-il lui aussi céder à cette tentation sécuritaire, au risque d'engendrer ce que le psychiatre Christophe Dejours nomme la « souffrance éthique », lorsque « la confiance en l'institution disparaît¹³⁹⁷ » ? Cette évolution possible mérite certainement d'être suivie.

Loi sur le droit à un abri en 1983, construction d'une centaine de foyers dans le Massachusetts au cours des années 1980, développement d'allocations au logement et de soutien des loyers, mise en pratique de *Housing First*, les ressorts ont été multiples, au cours d'une période marquée par une physionomie évolutive de la population concernée : à la majorité d'hommes isolés du début de la période étudiée se sont progressivement substitués familles avec enfants, minorités ethnoraciales et jeunes adultes marginalisés.

Notre interrogation initiale sur la solidité espérée du socle législatif débouche sur un constat peu réjouissant pour ses partisans : l'inscription du droit au logement dans la Constitution demeure aujourd'hui un vœu pieux, qui se heurte à la fois à la difficulté récurrente d'ajout d'amendements à sa rédaction originelle, mais aussi à une toile de fond peu propice à l'instauration d'un droit tour à tour jugé essentiel ou secondaire par les élites politiques et l'opinion publique.

Nous avons abordé la nécessité d'une transition de l'assistance centrée sur l'accueil en foyer d'urgence vers des solutions de logement plus pérennes et accompagnées. Notre étude révèle un enchaînement idéologique et logistique délicat vers une offre de logement adéquate, dans un Grand Boston où la promiscuité urbaine et la valeur immobilière ont contrecarré les constructions de logements pour tous, et alimenté une gentrification explosive. Dans ce contexte, notre examen des politiques urbaines locales a révélé des failles structurelles dans la gestion de la demande de logements, et mis en lumière les manquements des agences étatiques

¹³⁹⁵ Cf. III B 3 c.

¹³⁹⁶ LEVIN, Sam. "San Diego ramps up arrests of unhoused people: 'Harder to survive'", *The Guardian*, 17 August 2023,

<https://www.theguardian.com/us-news/2023/aug/17/san-diego-arrest-unhoused-homeless-crisis>

Accessed on September 5, 2023.

¹³⁹⁷ Cité par C. Fleury, *Télérama* 3841, 23 août 2023, p. 7.

comme BHA ou le HUD, qui ont indirectement alimenté les discriminations ethnoraciales dans l'accès au logement.

Sur l'ensemble de la période, le sans-abrisme n'a jamais reculé de manière significative, et s'est malencontreusement nourri de la fragmentation des services d'aide, dans une rivalité locale nuisible pour les subventions disponibles. À de rares exceptions près, le statut privé des foyers d'urgence, seuls recours pour les sans-abris des années 1980, a conduit les personnels à agir isolément, et à multiplier les démarches pour obtenir des financements toujours temporaires. Le jeu d'échelle entre les strates du pouvoir fédéral, étatique et local a également nui à une gestion efficace du fléau, dans une oscillation politique entre empathie sociale et rejet de l'assistance publique au cours de la période. Cette volatilité décisionnelle rejaillit sur un droit à la ville¹³⁹⁸ toujours plus inaccessible aux plus modestes, tributaire de ressources financières élevées pour les foyers bostoniens.

Car si le sans-abrisme n'a pu être résorbé durablement, l'accès au logement pour tous est progressivement devenu chimérique. Ses défenseurs sont en perpétuelle recherche d'une solution consensuelle appropriée, dans un espace à la fois très vaste dans sa ruralité et souvent très restreint dans son exploitation urbaine de l'habitat.

Ainsi, l'injustice spatiale¹³⁹⁹ a progressivement gagné du terrain, dans une course au profit qui a délogé des locataires, installés depuis des décennies dans certains quartiers devenus prisés et désormais hors d'atteinte. Le néolibéralisme a constitué un obstacle majeur à l'accès au logement pour tous, en niant la nécessité d'une « justice universelle¹⁴⁰⁰ », susceptible de garantir notamment à la population active de Boston de pouvoir se loger là où elle travaille.

Malgré des investissements financiers considérables en matière de logement social depuis les administrations démocrates d'Obama et de Biden, le recours attrayant à la puissance fédérale a débouché sur des résultats mitigés, que le désengagement des politiques de construction de logements publics depuis les années 1970 aurait pu laisser augurer. La conception innovante d'un logement universaliste promue par Colburn et Aldern¹⁴⁰¹ reste, au vu de l'actualité, inaudible, dans un conflit avéré d'intérêts confirmé par d'autres sources¹⁴⁰². Les recherches universitaires demeurent encore trop rares pour espérer fournir des outils statistiques d'analyse

¹³⁹⁸ Lefebvre, *Ibid.*

¹³⁹⁹ Voir à ce sujet Harvey, David. *Social Justice and the City*. REV-Revised, University of Georgia Press, 1973. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46nm9v>.

Accessed on September 20, 2023.

¹⁴⁰⁰ Gervais-Lambony, *Op. Cit.*

¹⁴⁰¹ Colburn, *Op. Cit.*

¹⁴⁰² "Wealthy homeowners receive more benefits than low-income renters get in the form of housing subsidies", Shinn, *Op. Cit.*, p. 176.

de la gestion du fléau. Elles n'en sont pas moins urgentes, pour permettre une évaluation nationale des dispositifs locaux et jalonner les futures politiques urbaine et sociale face au nombre grandissant de personnes dormant dehors.

“Bread for All, and Roses too¹⁴⁰³” ?

Le sans-abrisme semble encore avoir de beaux jours devant lui dans le Grand Boston. Dépourvu d'un cadre législatif, le droit au logement reste tributaire du bon vouloir des politiques sociales menées localement, et des compromis politiques face à un habitat marchandisé soumis à une surenchère financière exponentielle. À l'échelle étatique, quarante ans après son adoption dans le Massachusetts, le droit à un abri se mue, quant à lui, en un piège qui se referme lentement sur les autorités, contraintes par la loi de loger les familles, et confrontées à un afflux de migrants débarquant avec leurs enfants sur les côtes de l'État pour fuir une autre misère.

La reproduction d'alternatives réussies localement ailleurs, pour éviter par exemple un séjour en foyer d'hébergement ou des va-et-vient nocifs entre la rue et un toit, demeure éloignée des préoccupations des autorités et du discours politique et social. Les politiques urbaines qui s'attaquent au fléau du sans-abrisme conservent encore des pratiques solitaires. Ainsi, une étude des déclarations récentes de la maire de Boston et de la gouverneure du Massachusetts frappe par l'absence de références à des tentatives salutaires de gestion du sans-abrisme hors des frontières de l'État, dans une étiologie territorialisée qui cherche surtout à éviter un constat d'échec.

Une explication possible réside dans l'historiographie de l'attribution des subventions fédérales, si souvent marquée par le principe de la concurrence des États, des villes, et des *non-profits* entre eux, métonymie parmi d'autres du néolibéralisme ambiant. La collaboration nationale est ainsi depuis longtemps hors champ, détachée des coutumes des travailleurs sociaux, plongés dans une solitude embarrassante face aux défis évolutifs du sans-abrisme. Les grands congrès nationaux sur le sans-abrisme ne débouchent pas encore sur l'harmonisation des pratiques : en avril 2021, *Housing First Partners Conference*¹⁴⁰⁴ évoquait davantage une communication factuelle de l'état des lieux dans les communautés représentées, sans

¹⁴⁰³ « Du pain pour tous, et des roses aussi » est un slogan politique, et l'extrait d'un poème d'Helen Todd en 1911, militante pour le droit de vote des femmes. L'expression a été utilisée en 1912 à Lawrence, Massachusetts, pendant la grève des ouvriers du textile qui réclamaient des salaires décentes et des conditions de travail plus dignes.

¹⁴⁰⁴ HFPC, *Op. Cit.*

médiatisation visible des pratiques réussies ensuite. Pour l'essentiel, les participants déploreraient le manque de personnel ou de moyens, et glorifiaient les succès locaux dont ils sont témoins. Les échanges de pratiques, s'ils ont eu lieu, se sont produits dans un espace intermédiaire non perceptible dans les retransmissions en ligne des différents ateliers.

Plus globalement, lorsque la coopération s'opère à la marge, c'est surtout par l'intermédiaire des CoCs, dans une logique intraétatique, ou des acteurs locaux de l'aide au logement qui font le choix payant de s'associer, comme *Cambridge and Somerville Legal Services*¹⁴⁰⁵ par exemple.

Saisir l'invisible

Bien qu'ils se fassent régulièrement l'écho des réussites observées dans la lutte contre l'exclusion face au logement¹⁴⁰⁶, les articles de presse sur le sujet évoquent très rarement le choix d'une ville d'adopter les stratégies victorieuses d'une autre. À cet égard, le relais universitaire assuré par les chercheurs en sciences sociales demeure lui aussi trop inaudible, dans une gestion isolationniste de difficultés que les élites politiques et économiques pensent inhérentes à leur territoire. Si le sans-abrisme est pluriel dans ses populations, l'urgence en fait un fléau singulier dans sa résolution, en particulier face à l'explosion actuelle du nombre de personnes vivant dehors, sans aucun abri.

Ainsi, la visibilité du fléau a paradoxalement bénéficié de l'accroissement du nombre de campements de sans-abris dans les grandes métropoles. Réduits à ce logement de fortune qu'est la tente, dans une occupation spatiale jugée subreptice, les sans-abris sont cependant victimes d'invisibilité sociale, « présence paradoxale d'un individu au sein d'un groupe, lorsqu'il est perçu par les autres comme s'il n'apportait rien d'autre que sa présence¹⁴⁰⁷ ». Cette invisibilité explique en partie la difficulté à se fédérer dans une optique semblable à celle de 1987, lors de la marche *Housing Now*, dont les participants réclamaient un investissement fédéral accentué, gage en retour d'une visibilité politique et médiatique accrue et durable du sans-abrisme.

¹⁴⁰⁵ Cf. II A 1.

¹⁴⁰⁶ Kimmelman, *Op. Cit.*

STOICO, Nick. "Young adult homelessness declining in Boston, officials say", *The Boston Globe*, 9 December 2022,

<https://www.bostonglobe.com/2022/12/08/metro/young-adult-homelessness-declining-boston-officials-say/>
Accessed on August 17, 2023.

¹⁴⁰⁷ "CLIFFORD, Edward. "Social Visibility", *Child Development*, vol. 34, n° 3, 1963, pp. 799-808,

<https://www.jstor.org/stable/1126773>

Accessed on August 17, 2023.

Ce dont il y va en politique, au travers des combats menés pour l'émancipation ou la revendication de droits, pour la reconnaissance ou la justice, au nom de la liberté ou de l'égalité, ce dont il y va, c'est de la visibilité (...) Chaque lutte politique requiert cette visibilité qu'elle fait en même temps advenir avec son action, ouvrant le visible et faisant accéder les acteurs et les communautés d'acteurs à cette visibilité¹⁴⁰⁸.

Rester visible constitue en effet la clé de la réussite d'une action par et pour les sans-abris et les mal-logés. La visibilité oblige ceux qui regardent, en rendant la crise palpable pour ceux qui n'y sont pas directement sensibles¹⁴⁰⁹. La cause des sans-abris est pour le moment dépourvue de porte-voix charismatiques et contestataires comme Mitch Snyder à la fin des années 1980. C'est sans doute dans une convergence des luttes entre sans-abrisme et mal-logement qu'un espace d'expression et de revendications sociales et urbaines fortes peut ouvrir la voie à des actions citoyennes concluantes. Malgré l'accroissement constant du nombre de personnes sans toit ou risquant l'expulsion, comment expliquer qu'aucune voix ne se détache aujourd'hui et fasse entendre des injustices latentes ?

En 1983, à Philadelphie, Chris Sprowal, a formé la première Convention pour et par des personnes sans logement, et dirigé le Comité pour la dignité et la justice envers les sans-abris¹⁴¹⁰. Refusé à l'entrée d'un foyer, Sprowal a ouvert avec deux comparses sans logement son propre lieu d'accueil, seule structure fondée et dirigée par les sans-abris eux-mêmes. Président de l'Union nationale pour les sans-abris à la même époque, il s'est exprimé régulièrement sur les chaînes nationales. Les revendications pragmatiques exprimées lors de la Convention traduisent les besoins concrets et immédiats des individus concernés, et englobent l'éventail des défis matériels et institutionnels qu'ils rencontrent :

La manifestation qui s'est terminée devant l'hôtel de ville (...) pour exiger des services municipaux à l'égard des sans-abris, la création d'une liste répertoriant les compétences professionnelles des sans-abris et proposant des formations, l'acquisition d'un bâtiment abandonné pour le réhabiliter en foyer d'accueil, une demande à la ville de fournir des services et des sanitaires 24h/24, et la reconnaissance des valeurs et des droits de tous les êtres humains en toutes circonstances¹⁴¹¹.

¹⁴⁰⁸ Tassin, *Op. Cit.*

¹⁴⁰⁹ Lussault, *Ibid.*

¹⁴¹⁰ "Homeless Align for 'Dignity' at a Philadelphia Convention", *The New York Times*, 9 April 1984, <https://www.nytimes.com/1984/04/09/us/homeless-align-for-dignity-at-a-philadelphia-convention.html> Accessed on August 17, 2023 (Auteur non mentionné)

¹⁴¹¹ "A march on *City Hall* (...) to demand city services for the homeless; Creation of a list of homeless persons' job skills and job training; Acquiring an abandoned building for homeless people to rehabilitate as a shelter; A demand that the city provide 24-hour walk-in services and showers; Recognition of "the values and rights of all humans regardless of their circumstances", *Ibid.* (Notre traduction)

Si Sprowal connaît une certaine notoriété à l'époque¹⁴¹², la démarche engendrée par la Convention demeure toutefois locale, tout comme le mouvement *Up and Out of Poverty Now*¹⁴¹³ né à Boston en 1985¹⁴¹⁴, dont la visibilité médiatique est restée confidentielle. Aucune figure charismatique d'envergure nationale ne se détache clairement depuis. En 2023, les porte-paroles les plus convaincants des sans-abris, des membres du Congrès aux directeurs d'association de défense, sont avant tout des intermédiaires avant d'être les « acteurs » dont parle E.Tassin. La représentation, dans les deux sens du terme, est encore trop discrète pour être véritablement entendue.

Une prise de conscience sociétale ?

“A complete overhaul of the housing world¹⁴¹⁵”. C'est par ce slogan révolutionnaire que B. Parker invite les acteurs du logement social à transformer radicalement la conception de l'habitat pour tous et l'aide aux sans-abris sur le territoire états-unien. Après quarante années d'un fléau protéiforme qui ne cesse d'étendre ses tentacules sur les grandes métropoles du pays, l'heure est aux alternatives iconoclastes. Une prise de conscience sociétale s'impose, dont les prémices se font sporadiquement sentir dans les enquêtes d'opinion¹⁴¹⁶. Les réponses de ces citoyens traduisent une perception du fossé grandissant entre ce que M. Desmond nomme *private opulence* et *public squalor*, contraste emprunté à John K. Galbraith¹⁴¹⁷ et dont la gentrification bostonienne est une illustration parmi d'autres. Outre la condamnation morale sous-jacente, la déclaration contribue également à une recherche de solutions¹⁴¹⁸ qui invitent à

¹⁴¹² Annexe 3.20

¹⁴¹³ « Sortir de la pauvreté maintenant ». (Notre traduction)

¹⁴¹⁴ YEICH, Susan. *The Politics of Ending Homelessness*, University Press of America, 1994, p. 29.

¹⁴¹⁵ « Un bouleversement complet du monde du logement », Parker, *Op. Cit.*, p. 9 (Notre traduction)

¹⁴¹⁶ “In 2020, a poll in Washington state revealed that voters ranked homelessness as the top priority for the state legislature — far above other common public concerns like transportation, the economy, the environment and health care”, Colburn, *Op. Cit.*, p. 3.

¹⁴¹⁷ GALBRAITH, John K. *The Affluent Society*, Houghton Mifflin, 1958, Chapter 18.

¹⁴¹⁸ “If you look at the amount of money we spent on homeowner tax subsidies, like the mortgage interest deduction, that's around \$190 billion a year. Well, how much have we dedicated to housing assistance for low-income families? About \$50 billion a year. So, it's just a colossal difference. And, you know, if we didn't have so many evictions and so many families paying 50, 60, 70% of their income on rent today, maybe we could live with that inequality. But it doesn't make any sense to have an enormous, painful rental housing crisis and to be spending so much money on mostly families with six-figure incomes who are the biggest beneficiaries of the mortgage deduction”, DAVIES, Dave. “Private opulence, public squalor: How the U.S. helps the rich and hurts the poor”, KVCN News, 21 March 2023,

<https://www.kvcrnews.org/2023-03-21/private-opulence-public-squalor-how-the-u-s-helps-the-rich-and-hurts-the-poor>

Accessed on August 17, 2023.

une répartition plus équitable des richesses disponibles dans le champ du logement et de sa valeur marchande.

Plus généralement, les soubresauts historiques et sociaux récents ont contribué à mettre en évidence l'urgence inévitable. La pandémie de COVID-19 a permis de mesurer l'étendue des besoins en logements dans un contexte de distanciation sociale. L'arrivée de familles de migrants a mis en lumière la nécessité de répartir les efforts d'accueil, à la fois dans le Massachusetts et dans les autres États de la côte est. La crise des opiacés, à *Mass and Cass* et ailleurs dans le pays, a posé la question de l'alliance à construire entre logement pour tous et soins médicaux.

Si les porte-voix manquent, la visibilité des nécessiteux sur les artères passantes des grandes métropoles se fraie désormais un espace difficilement conquis dans le débat public.

La conjonction de ces facteurs appelle à elle seule à une *tabula rasa* fédérale, et à l'émergence de revendications chorales, qui rétablissent le collectif incarné par les communautés d'entraide présentes dans les quartiers les plus modestes, face à une fragmentation structurelle qui imprègne les pratiques et les esprits. Ainsi, une centralisation ciblée, qui préside notamment à la *Ramsey County Housing Court Clinic* dans le Minnesota¹⁴¹⁹, a permis de conjuguer services médicaux et juridiques, dans une unité de lieu salubre pour les locataires en détresse. Le dispositif encourage de « meilleures relations entre les services et les programmes¹⁴²⁰ ». Ces alliances opportunes sont sans doute l'une des clés d'une gestion plus fructueuse du sans-abrisme, en alliant Logement d'abord (*Housing First*), accompagnement médical, professionnel et juridique, et *empowerment* accéléré des personnes sans toit.

¹⁴¹⁹ Parker, *Op. Cit.*, p. 10.

¹⁴²⁰ "better relations between services and programs", *Ibid.* (Notre traduction)

Annexes Partie I

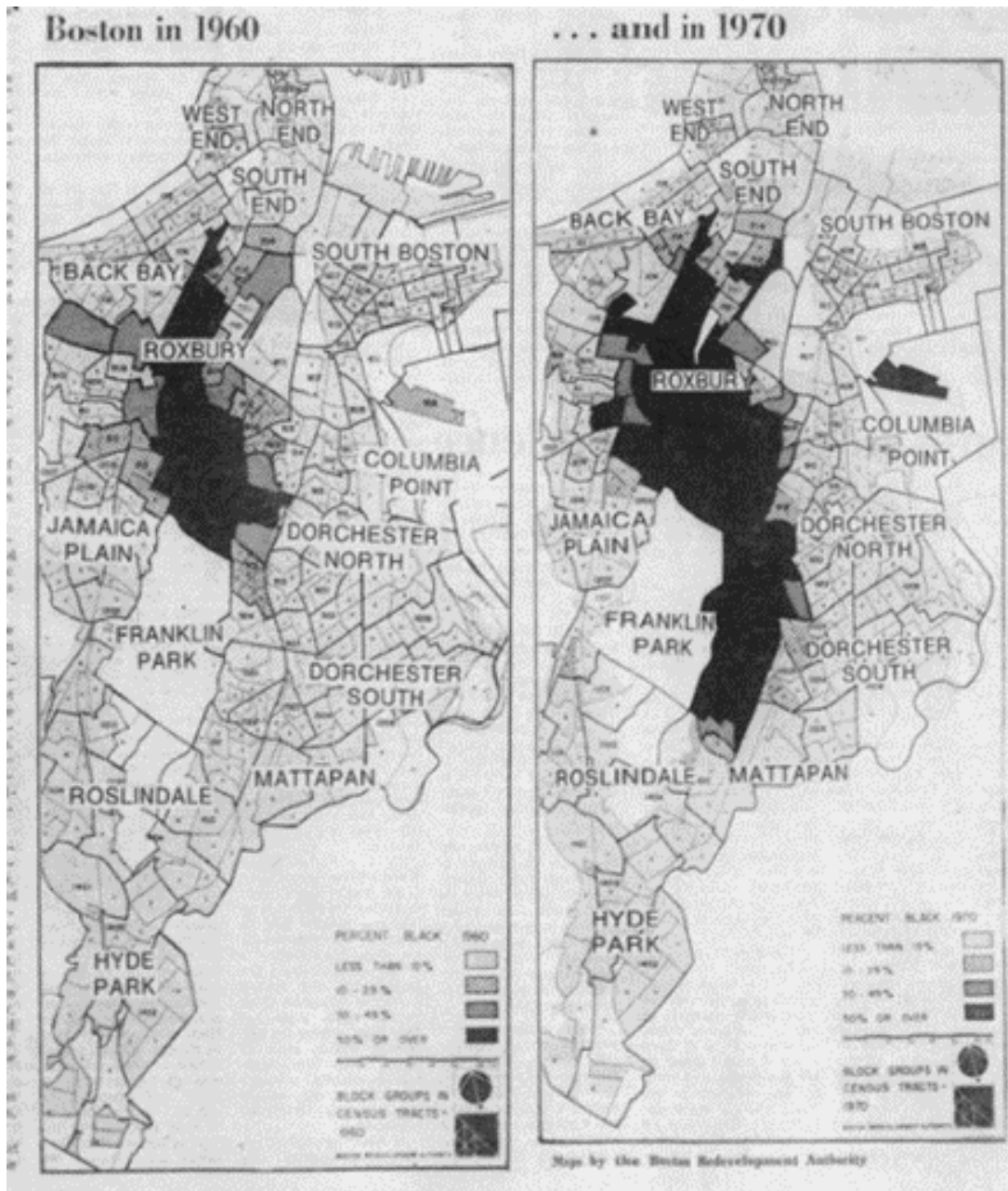
Annexe 1.1 – Les quartiers de Boston



https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wikivoyage_Boston_map_PNG.png

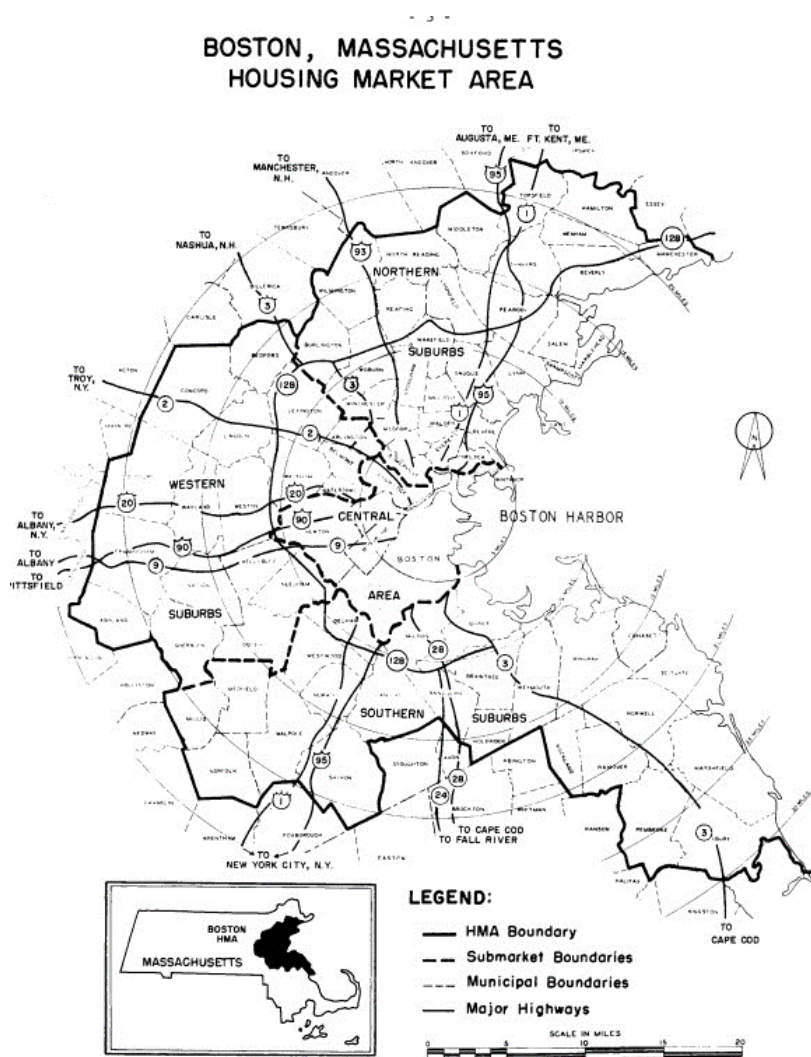
Ypsilon from Finland, 22 February 2014

Annexe 1.3 - Cartes de Boston, origines raciales des habitants par quartiers



<https://bostonglobe.newspapers.com/search/?ymd=1973-10-07>

Annexe 1.4 – Analyse du marché du logement à Boston, Octobre 1966



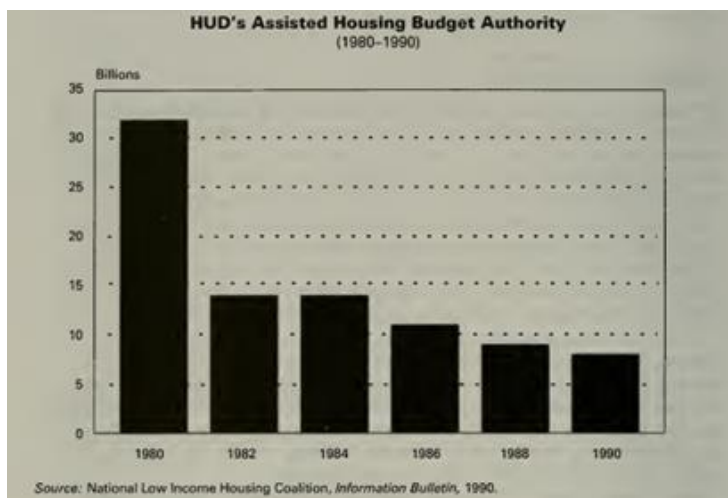
<https://www.huduser.gov/portal/publications/pdf/scanned/scan-chma-BostonMassachusetts-1966.pdf>

Annexe 1.5 – Évolution du nombre de patients dans les hôpitaux psychiatriques publics, 1950-1984



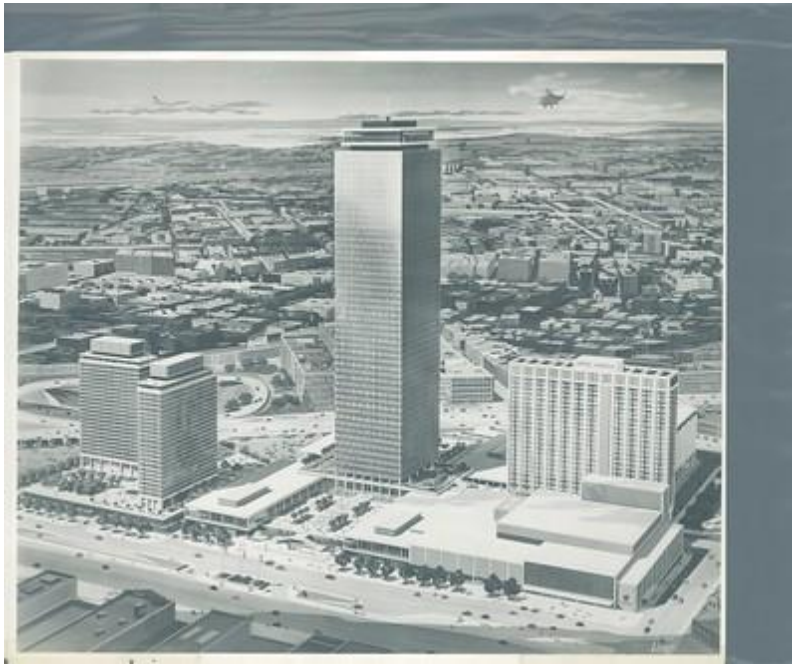
<http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/4>

Annexe 1.6 - Budget du HUD pour le logement assisté (1980-1990)



<https://scholarworks.umb.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1536&context=nejpp>

Annexe 1.7 - Copley Square et le chantier de rénovation autour de la Tour Prudential (~1965-1975)



<https://www.flickr.com/photos/cityofbostonarchives/18887707812/in/album-72157654623355006/>

Annexe 1.8 - p. 66 Photo de *Pine Street Inn*, PSI (~1980)



<https://www.pinestreetinn.org/about-us/history>

Annexe 1.9 - p.73 Reportage sur *Pine Street Inn*, Paul Sullivan (directeur)

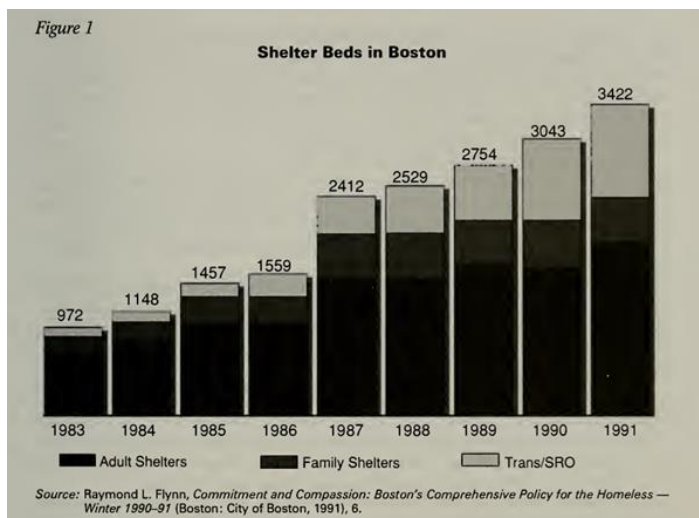
Pine Street Inn



Description: Pine Street Inn guests. Forlorn white and black homeless men crowded on benches, smoking, talking, joking, eating. Exterior Pine Street Inn sign with snow. Pam Bullard interviews shelter director Paul Sullivan on: adversity the men face in winter weather; lack of shelter for women; increase in volunteers and food services. Police escort man into inn. Bullard and Sullivan discuss the shelter's Christmas celebrations, while they shoot cutaways. Bullard does several takes of reporter standup and voice over. Cars and buses driving on snow covered roads. Man shoveling sidewalk. Bullard makes a snow angel.

https://openvault.wgbh.org/catalog/V_E3F106E5747249DF91129623194AA18A

Annexe 1.10 – Nombre de lits en foyers d’hébergement, Boston (1983-1991)



<https://scholarworks.umb.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1572&context=nejpp>

Annexe 1.11 - Raymond Flynn et Michael Dukakis



<https://www.flickr.com/photos/cityofbostonarchives/9519694616/in/photolist-fuYBRV-ftDY4n-fDBXJk-ftDYXk-fvdVBJ-fvdVxN-ftUkuN-ftUkuA-ftDXLR-gnh4wB-ftUjrw-ftDWTg-gnhaih-fDUz9Y-fvdVzd-fuYCHv-gnhrWz-ftUiKs-ftUiLJ-bM6fCc-fAkpzE-bM6fBx-oxWJDj>

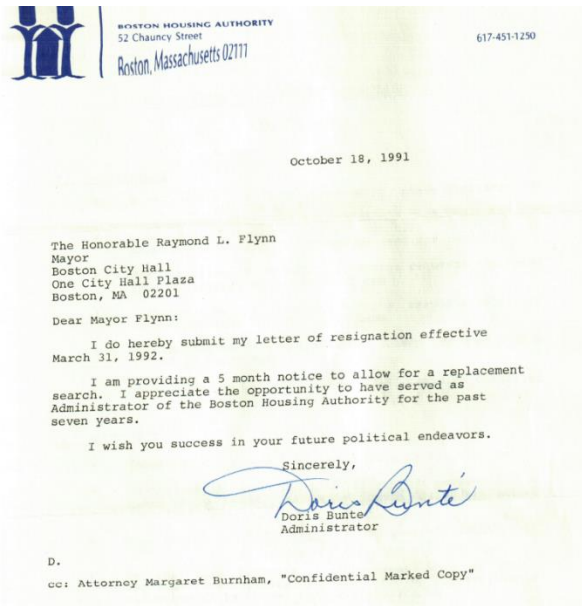
Annexe 1.12 - Reportage sur la discrimination pratiquée au sein de la BHA, 5 novembre 1987

Collection	Ten O'Clock News
Date Created	11/05/1987
Locations	South Boston (Boston, Mass.)
Subjects	Public housing Discrimination Race relations Housing policy
Names	Boston Housing Authority United States, Dept. of Housing and Urban Development Flynn, Raymond L.
Physical Format	3/4 inch videotape, Betacam, Digital Betacam, 3/4 inch videotape, Betacam, Digital Betacam, 3/4 inch videotape, Betacam, Digital Betacam
Color	Color
Type or Purpose	Edited Story Master
Contributors	Vaillancourt, Meg (Reporter)

BHA discrimination Share f t nl

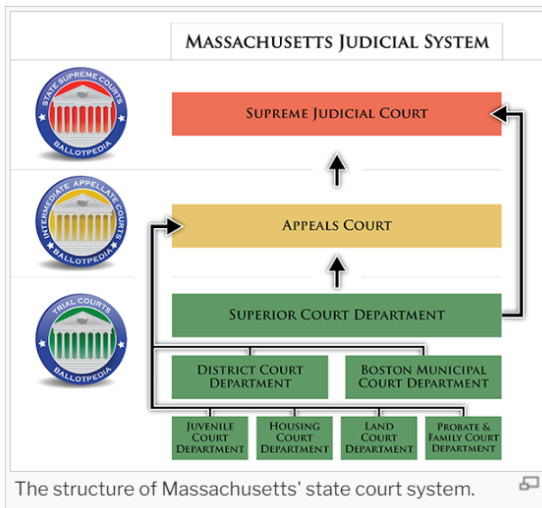
http://bostonlocaltv.org/catalog/V_SARYEALHNJT4KOY

Annexe 1.13 - Lettre de démission de Doris Bunte, 18 octobre 1991



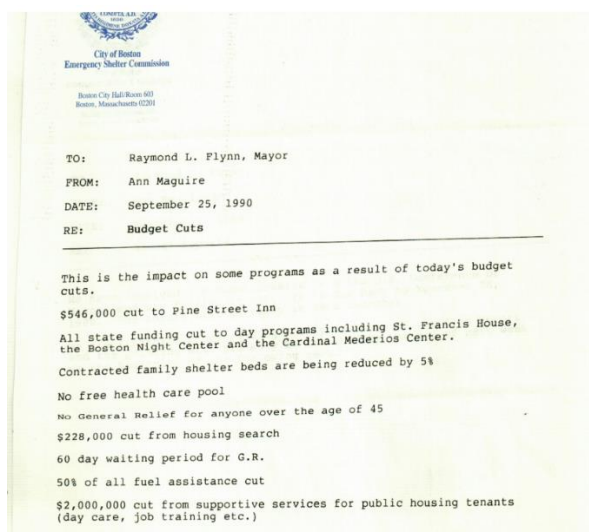
Boston City Archives, Administrative Services and Law Department Box 54 of 55 Coll 0246 Ser 1 BHA 1993 Folder 3

Annexe 1.14 - Système judiciaire du Massachusetts



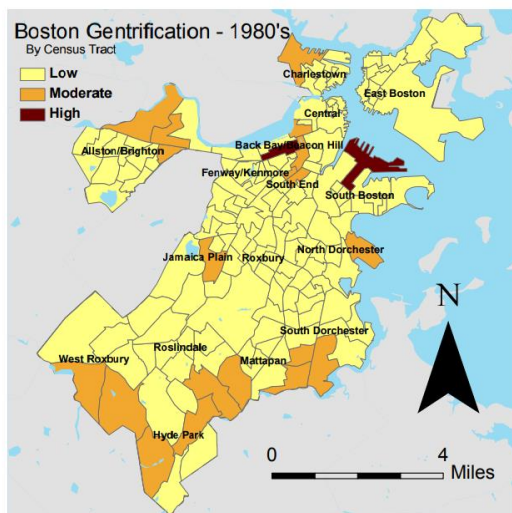
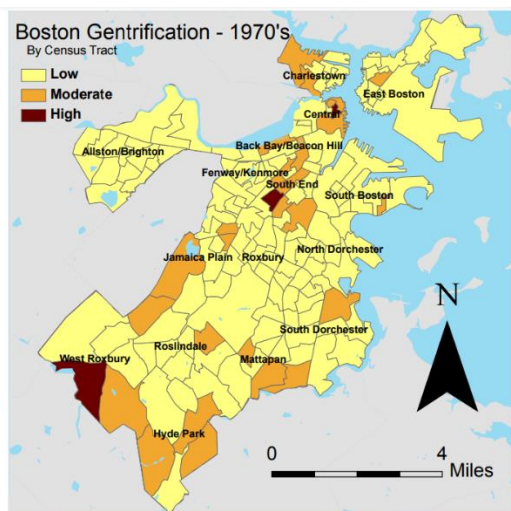
https://ballotpedia.org/Courts_in_Massachusetts#:~:text=State%20supreme%20court,-See%20also%3A%20Massachusetts&text=Founded%20in%201692%2C%20the%20Massachusetts,resort%20and%20has%20seven%20judgeships.

Annexe 1.15 - Coupes budgétaires, Ann Maguire, 25 septembre 1990



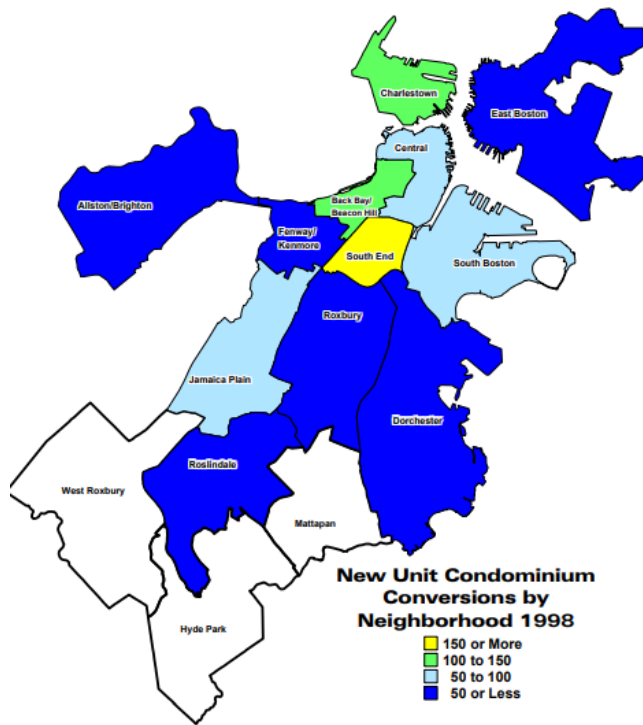
Boston City Archives-Education-Inspectional Services Development 1990 Box 42 of 55 Emergency Shelter 1990
Folder 4

Annexe 1.16 - Gentrification à Boston



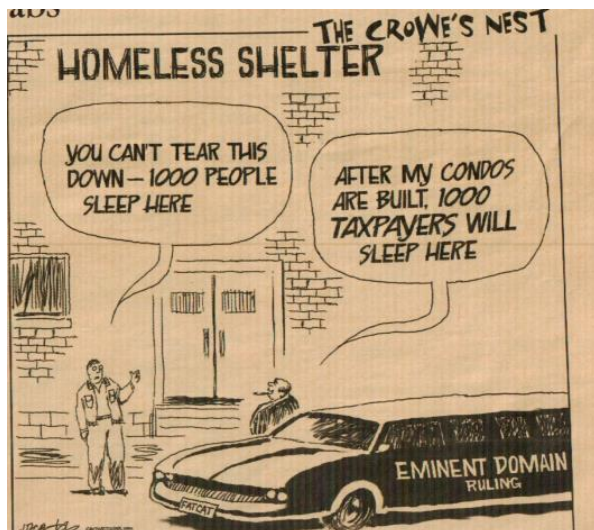
https://sites.tufts.edu/gis/files/2013/02/Hammer_Matt.pdf

Annexe 1.17 - Conversions en condominiums, 1998



https://www.cityofboston.gov/images_documents/CondoConversionWeb_tcm3-7736.pdf

Annexe 1.18 – Conversions en condominiums (satire)



Northeastern Archives *Cambridge Eviction free Zone* M170 Box 13 out of 21 Newspaper articles 1993-1998

Annexes Partie II

Annexe 2.1 – Rapport Robert Wood Johnson : pathologies des sans-abris, Novembre 1985

Boston

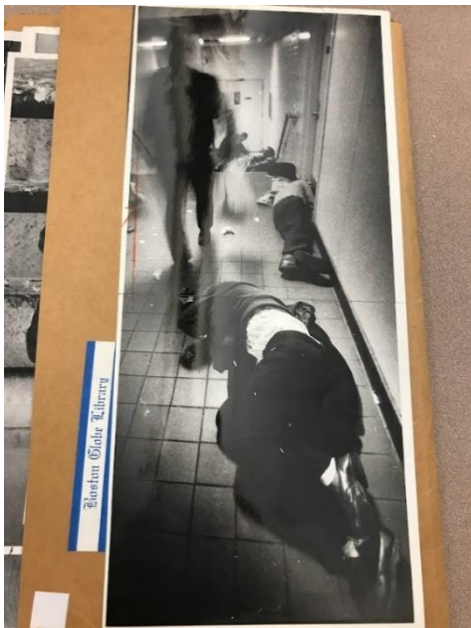
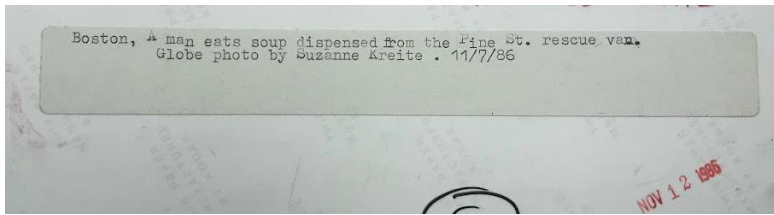
TABLE TWO (CONTINUED)
CLIENTS WITH SELECTED MEDICAL PROBLEMS AND CONDITIONS

<u>PROBLEM OR CONDITION</u>	<u>NUMBER</u>	<u>PERCENTAGE*</u>
ACTIVE TUBERCULOSIS	1	0.2
HISTORY OF TB, NO ACTIVE INFECTION	3	0.7
DIABETES MELLITUS	8	1.8
PERIPHERAL VASCULAR DISEASE	24	5.4
ACTIVE HYPERTENSION	14	3.2
HISTORY OF HYPERTENSION BUT NOT UNDER TREATMENT	6	1.4
ACTIVE ALCOHOLISM	28	6.3
HISTORY OF ALCOHOLISM, BUT NOT CURRENTLY DRINKING	3	0.7
HISTORY OF MENTAL ILLNESS	31	7.0
MENTAL DISORDERS DIAGNOSED IN HCH PROGRAM	27	6.1
CLIENTS IDENTIFIED AS EMOTIONALLY DISTURBED DURING AT LEAST ONE CONTACT	38	8.6
KNOWN DEATHS SINCE PROGRAM STARTUP	0	0

ROBERT WOOD JOHNSON FOUNDATION AND PEW MEMORIAL TRUST HEALTH CARE FOR THE HOMELESS PROGRAM, FIRST REPORT Program Startup through 15 September 1985 BOSTON Prepared by the Social and Demographic Research Institute University of Massachusetts Amherst, MA 01002 November 1985, p.31

<https://ia600503.us.archive.org/0/items/robertwoodjohnso00trus/robertwoodjohnso00trus.pdf>

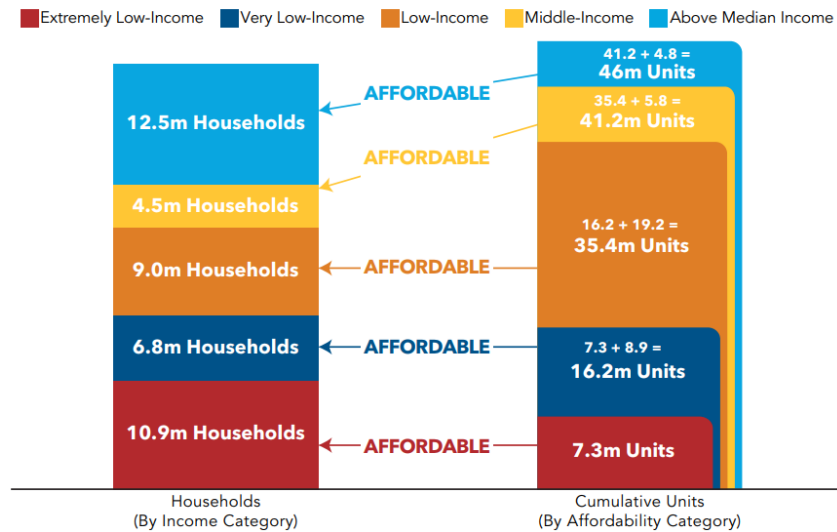
Annexe 2.2 - Le premier minibus de maraudes, *Pine Street Inn* 1986 et l'intérieur du foyer



Northeastern Archives, Boston Highways: Central Artery 1960s – Boston Hospitals and Clinics: City Hospital
Boston Globe, Photographs Boston, Unit 20 Rows 5-6, Box 6
Photo Minibus: Suzanne Kreite, 7 November 1986

Annexe 2.3 - Logements abordables, 2020

FIGURE 1: RENTAL UNITS AND RENTERS IN THE US, MATCHED BY AFFORDABILITY AND INCOME CATEGORIES, 2018 (IN MILLIONS)

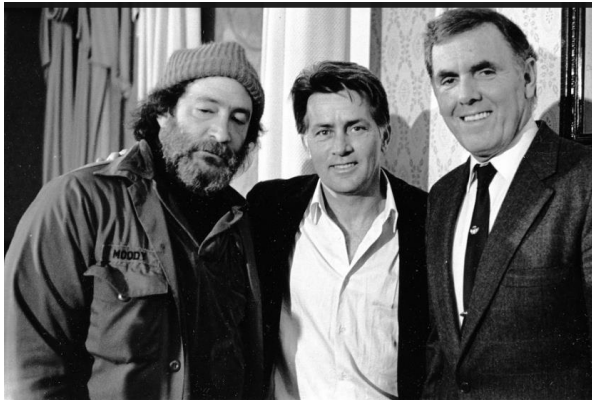


NATIONAL LOW INCOME HOUSING COALITION

Locations et locataires aux États-Unis, par catégories de revenus et d'accessibilité financière, 2018 (en millions)

https://reports.nlihc.org/sites/default/files/gap/Gap-Report_2020.pdf

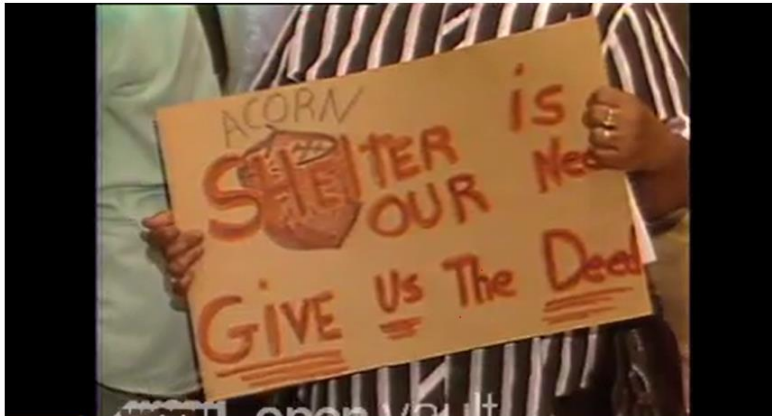
Annexe 2.4 - Mitch Snyder, Janvier 1987



<https://www.flickr.com/photos/cityofbostonarchives/9516907045/in/photolist-fuYCUe>

Annexe 2.5 – ACORN, logement abordable, août 1986

ACORN, affordable housing

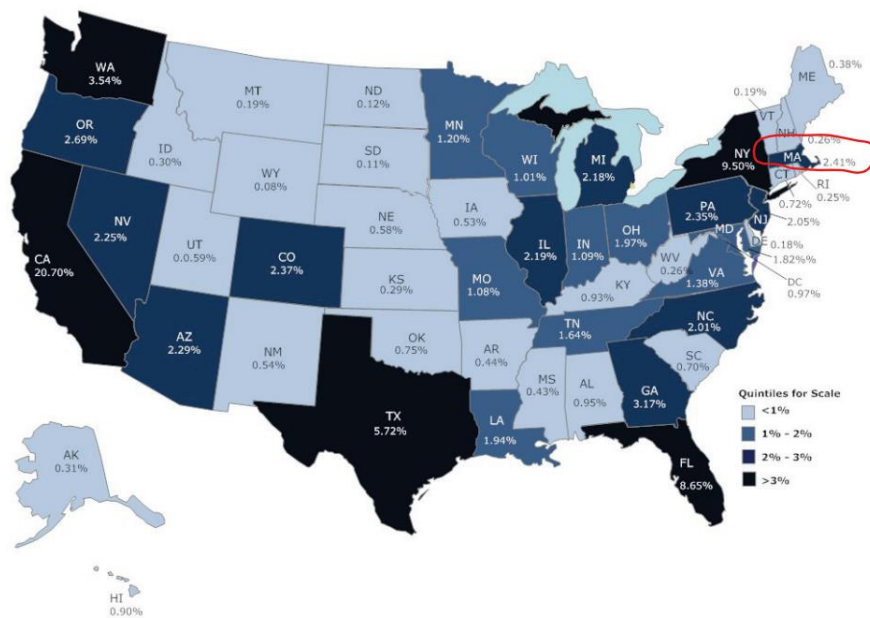


BOERI, David. *ACORN, "Affordable Housing"*, *Ten O'clock News*, 14 August 1986, Boston TV News Digital Library,

http://bostonlocaltv.org/catalog/V_6AQUM0DX08BBWIL
Accessed on May 3, 2023

Annexe 2.6 – Rapport annuel sur le sans-abrisme, 2009

Exhibit 2-7: Percentage of National Homeless Population by State

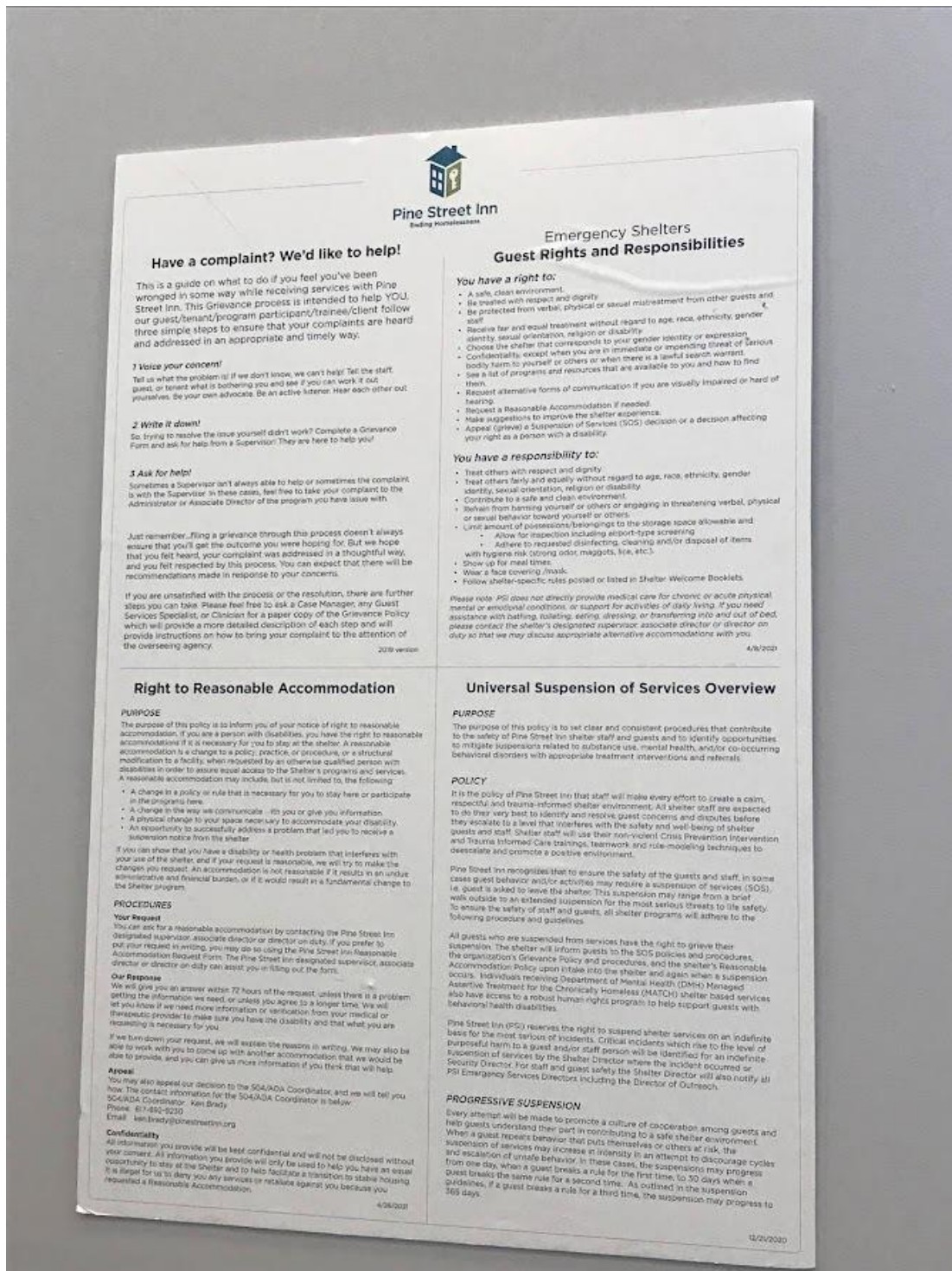


<https://www.huduser.gov/publications/pdf/5thhomelessassessmentreport.pdf>

Annexe 2.7 - Discours de Marty Walsh à la *Greater Boston Food Bank*, 2018 (City Hall, 2:23:20)



Annexe 2.8 – Règlement du foyer de femmes de Pine Street Inn, avril 2022



Annexe 2.9 - Enquête de satisfaction, foyer de femmes PSI, avril 2022

Shelter Guest Satisfaction Survey

Thank you for allowing the Pine Street Inn to provide shelter and supportive services. We would appreciate it if you would complete this satisfaction survey to help us know how to serve you better. Please turn in this paper to the staff person handing out the surveys today. Your responses will be kept confidential and anonymous. Thank you!

Site/Location: Women's Inn

	Strongly Disagree	Disagree	Neutral	Agree	Strongly Agree
1. I feel that PSI takes appropriate steps to keep me safe in the shelter	1	2	3	4	5
2. I feel the overall cleanliness of common areas is satisfactory	1	2	3	4	5
3. I find it hard to access housing related services and supports at PSI	1	2	3	4	5
4. The overall quality of customer/guest service in the shelter is satisfactory	1	2	3	4	5
5. I feel that PSI is accommodating to individuals with disabilities	1	2	3	4	5
6. I find the overall cleanliness of bathrooms and shower areas to be satisfactory	1	2	3	4	5
7. PSI Staff are knowledgeable of resources that can assist in ending my homelessness	1	2	3	4	5
8. When I have a problem or grievance I feel the matter is taken seriously and addressed in a timely manner	1	2	3	4	5
9. My overall comfort while being a guest at PSI is satisfactory	1	2	3	4	5
10. I am treated with respect and kindness by the shelter staff	1	2	3	4	5
Please let us know if you have additional comments or suggestions.					

More questions on the next page

Wi-Fi related questions

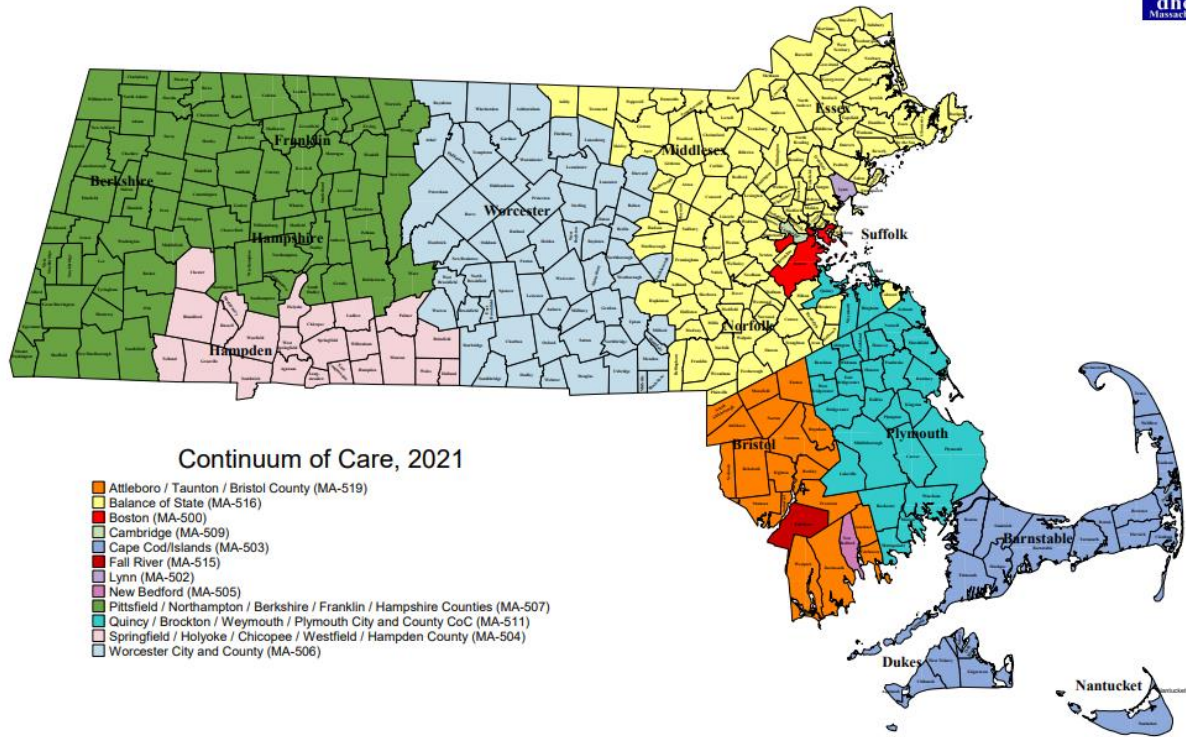
11. How often do you use the Wi-Fi/internet at the shelter? (Please circle one)
- Daily
 - Weekly
 - Less than weekly
 - I don't use the Wi-Fi at the shelter
12. If you don't use the Wi-Fi/internet at the shelter, what are your reasons for not using it? (Circle all that apply)
- I don't want to use the internet
 - I didn't know about it
 - It's too complicated or I don't know how
 - I don't have a device
 - Another reason: _____

*If you do not use the Wi-Fi at the shelter and have answered questions #11 and #12, please skip to question #16.

13. How do you currently access the Internet at the shelter? (Check all that apply)
- My Smartphone
 - My laptop
 - My tablet
 - Borrow a device (e.g., phone, laptop, tablet) from someone at shelter
 - Other: _____
14. What do you use the Internet for most frequently?
- Practical placeholder (e.g., benefits, job applications, housing search)
 - Staying in touch with friends and family (e.g., ~~Whatsapp~~, video calls, voice calls)
 - Playing games
 - Social media (e.g., Instagram, Facebook, TikTok)
 - Watching shows, movies, etc.
 - Listening to music
 - Reading news
 - Other: _____
15. What would you do if you didn't have Wi-Fi at the shelter?
- Use internet on my phone
 - Use internet somewhere else (library, other service provider, etc.)
 - I would not use internet
16. What is your age? (Please circle one, optional question)
- Under 18
 - 18-24
 - 25-34
 - 35-44
 - 45-54
 - 55-64
 - 65+

Thank you for your time – your honest feedback makes a difference!

Annexe 2.10 - Carte des CoCs du Massachusetts (2021)



<https://www.mass.gov/doc/continuum-of-care-service-areas/download>

Annexe 2.11 - Définition du sans-abrisme chronique (HUD)

“The definition of chronically homeless is:

- A homeless individual with a disability as defined in section 401(9) of the McKinney-Vento Assistance Act (42 U.S.C. 11360(9)), who:
 - Lives in a place not meant for human habitation, a safe haven, or in an emergency shelter, and
 - Has been homeless and living as described for at least 12 months* or on at least 4 separate occasions in the last 3 years, as long as the combined occasions equal at least 12 months and each break in homelessness separating the occasions included at least 7 consecutive nights of not living as described.
- An individual who has been residing in an institutional care facility for less, including jail, substance abuse or mental health treatment facility, hospital, or other similar facility, for fewer than 90 days and met all of the criteria of this definition before entering that facility**; or
- A family with an adult head of household (or, if there is no adult in the family, a minor head of household) who meets all of the criteria of this definition, including a family whose composition has fluctuated while the head of household has been homeless”.

<https://www.hudexchange.info/homelessness-assistance/coc-esg-virtual-binders/coc-esg-homeless-eligibility/definition-of-chronic-homelessness/>

Annexe 2.12 - Formulaire d'inscription au programme de subvention des loyers du Massachusetts, première page, 2019



This box is for Office Use Only	
Date of Receipt:	_____
Time of Receipt:	_____
Control Number:	_____
Race and/or Ethnicity:	_____
Priority Category:	_____
Local Preference (LHAs Only):	_____
Voucher Size:	_____

Incomplete applications will not be processed. Please complete all information requested on the application. **If a question is not applicable, please write N/A. Make sure you sign the last page.** If you need additional space to provide an answer, please attach an additional sheet(s). Once completed please mail or hand carry to the housing agencies at which you want to apply and are accepting applications.

1. Name of Applicant: _____

Mailing Address: _____ Apt No: _____

City / Town: _____ State: _____ Zip: _____

Cell Phone: _____ Home Phone: _____

Email: _____

2. Members of household to live in unit, including **Head** of Household:

First & Last Name	Relationship to Head of Household	Date of Birth	Sex	Social Security Number	Racial Designation*	Ethnic Designation**
	Head					

Social security number will be used to verify income, assets, and criminal record information.
 Responding to these questions is optional. Your status with respect to tenant selection procedures will NOT be affected by this information.
 *Racial Designation: American Indian or Alaska Native; Asian; Black or African American; Native Hawaiian or Other Pacific Islander; White; Other (specify):
 **Ethnic Designation: Hispanic/Latino or Not Hispanic/Latino

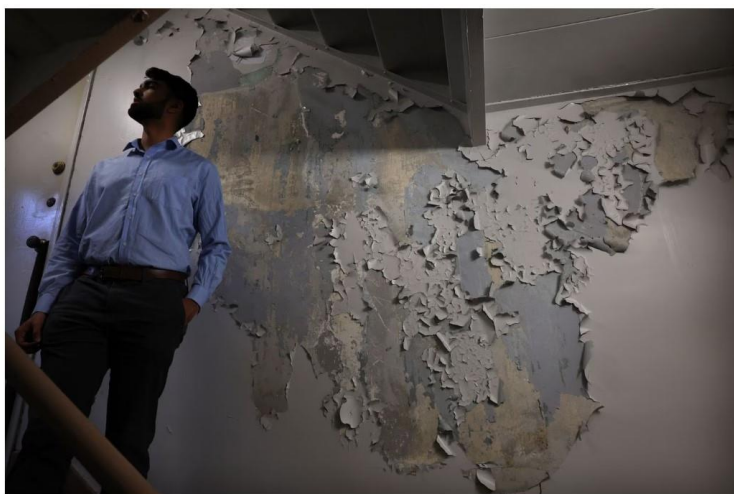
3. Do you understand spoken or written English? Yes No

Primary Spoken Language: _____

Primary Written Language: _____



Annexe 2.13 - Délabrement du logement public à Boston, 2023 - *Boston Globe*



Shayok Chakraborty of the Greater Boston Interfaith Organization stood on the stairs where paint is peeling from the wall at the Brookline Housing Authority apartment complex. CRAIG F. WALKER/GLOBE STAFF



Housing reporter Andrew Brinker sheds light on the lack of funding for Massachusetts' public housing.

<https://www.bostonglobe.com/2023/06/13/business/massachusetts-cities-building-public-housing-again/>

Chapter 13 Moving Out

by Faye B. Rachlin

The key to leaving your apartment without problems is careful and thorough preparation ahead of time. This chapter tells you what steps you should take before you move out or sublet your apartment. It is wise to read this chapter before you are actually ready to move.

Your Responsibilities When You Leave

1. If You Have a Lease

If you have a written lease and you want to move out permanently, there are two questions you need to ask yourself:

1. When do you want to move out?
2. When is your lease supposed to end?

a. Moving at the End of Your Lease

In order for a written lease to be valid, it must include the date on which your tenancy is to end. (If it does not include an ending date, your lease is not valid and you should read the next section in this chapter called *If You Do Not Have a Lease*.)

If you have a valid lease and you plan to leave on the date that your lease ends, look in the first 10 or 15 lines of the lease to see whether your lease automatically extends itself. If it does, it will say something like:

... this lease will continue in full for and effect after the above term from year to year until either the Lessor (landlord) or the Lessee (tenant) on or before the first day of the month in any year, gives to the other written notice of intention to terminate this lease.

If your lease automatically extends itself, you have what is called a "self-extending lease," and you must give your landlord notice that you are leaving.

Your notice must be in writing, and you must deliver it to the landlord by a certain date. Check your lease to see when and how you need to give the landlord this notice. Usually, one month's notice is required. If you fail to notify your landlord that you are leaving, your lease will be extended for another term and your landlord may be able to hold you responsible for paying rent after you move out.

If your lease does not automatically extend itself, then your tenancy simply ends on the last day in the lease. In this situation, you do not have to give your landlord notice that you are leaving. For more information about self-extending lease clauses, see the section called *How Long is Your Lease Valid?* in Chapter 4.

b. Moving Before the End of Your Lease

If you want to break your lease and move out before it ends, the situation is somewhat tougher. By signing a lease, you agree to pay the landlord rent for however long your lease is. Your lease may also have a clause that says that if you leave before the end of your lease, you are responsible for the rent after you leave. Despite this clause, there are a number of ways you can end your tenancy and limit the risk that you will be held responsible for rent.

1 The Landlord Agrees to Your Moving Out

You can contact the landlord or her property manager and tell her that you must move out. The landlord may agree that you can leave early. If she does agree, immediately send her a written notice saying that you are "surrendering" the apartment and ask for written "acceptance of the surrender."¹ You must use these specific words. Then make sure the landlord sends you back a written letter saying that she has agreed to your leaving. Once you have received this letter, a landlord cannot hold you responsible for the rent after you leave.²

Eviction Calendar

Sunday	Monday	Tuesday	Wednesday	Thursday	Friday	Saturday
	1 Tenant receives 30-day notice to quit		3	4	5	6
7			10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Month 1

Sunday	Monday	Tuesday	Wednesday	Thursday	Friday	Saturday
				1 Tenancy terminates	2 Landlord can serve tenant summons & complaint	3
4	5	6	7	8		10
11	12 Entry Date	13	14	15 Tenant can file motion to dismiss		17
18	19 Answer Date — tenant's answer & discovery		21	22 Original Trial Date	23	24
25			28 Landlord's discovery due	29	30	

Month 2

Sunday	Monday	Tuesday	Wednesday	Thursday	Friday	Saturday
						1
2	3	4	5	6 Rescheduled Trial Date	7 Judge could enter a judgment	8
9	10	11	12			15
16	17 Appeal Deadline	18 Landlord could get execution	19 Sheriff could serve 48-hour notice of eviction	20	21 Sheriff could move tenant out	22
23	24	25		27		29
30	31					

Month 3

OUR INITIATIVES



Build A Bed Project

An unforgettable team-building experience, the Build a Bed project engages groups of all sizes to provide beds for children on our waitlist.

[LEARN MORE](#)



Big Kid Bed Initiative

Partnering with community healthcare centers, the Big Kid Bed Initiative works to ensure safe sleeping arrangements for toddlers.

[LEARN MORE](#)

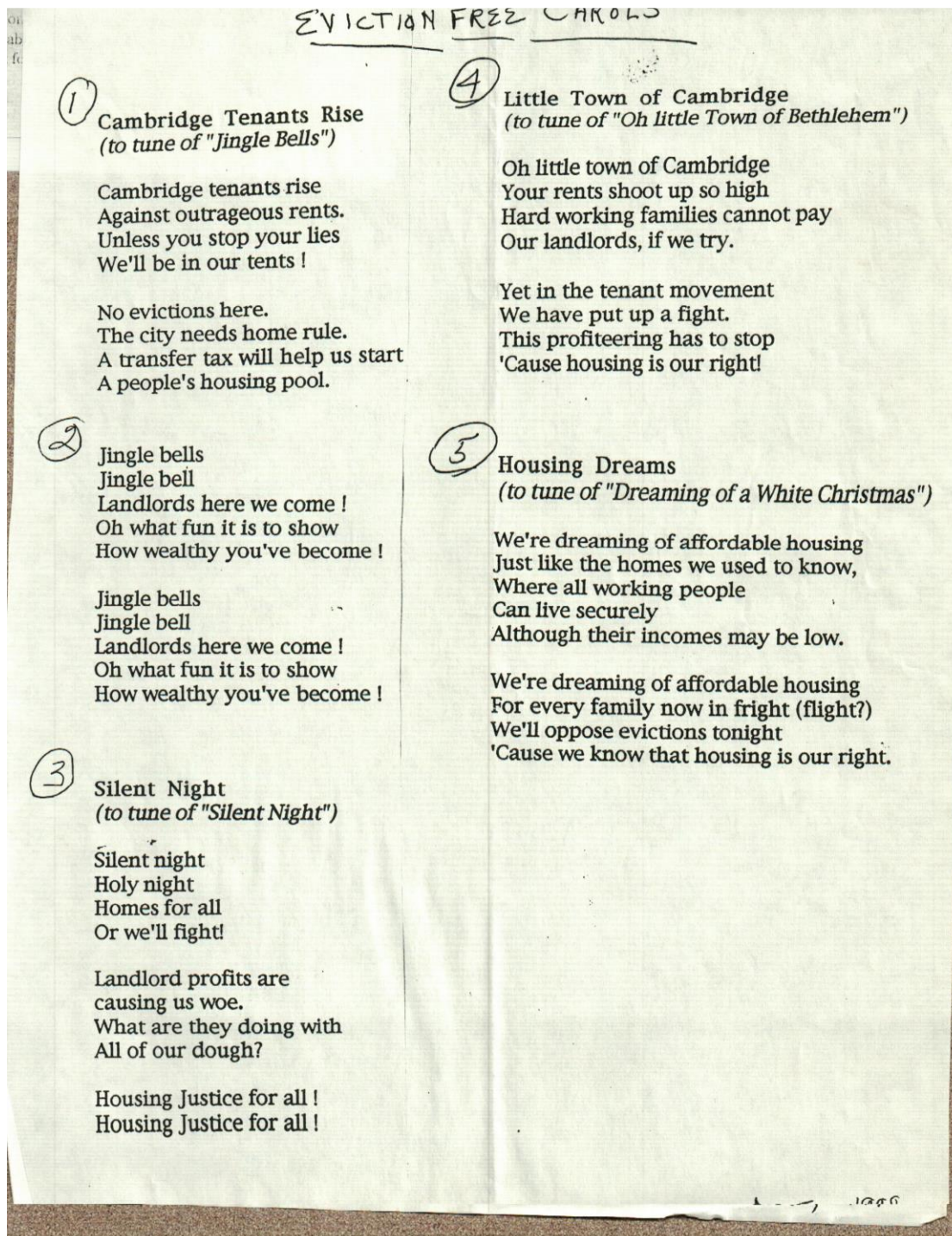


Steam to Building Dreams Project

STEAM to Build DREAMS immerses students in a fun, impactful team-building exercise — creating custom beds for local families.

[LEARN MORE](#)

<https://www.abedforeverychild.org/>



Northeastern Cambridge Eviction free Zone M170 Box 13 out of 21, Rallies, Protests and Demonstrations 1994
1998 2000

Rose Olivieri

7 Woodrow Wilson Court
Cambridge, MA 02139

Home Phone 492-4812

February 07, 1998

Dorothy E. Hudson, Manager
Cambridge Housing Authority
Putnam Gardens Management Office
64 Magee Street
Cambridge, Ma 02139

Dear Dorothy Hudson,

I received an eviction notice from the Cambridge Housing Authority, stamped by Constable Kevin Montgomery, on February 6, 1998 for "failure to pay rent" for the month of February, 1998. Accompanying this letter is a copy of a letter from BankBoston stating that my rent check for \$162.00 was cashed on February 4, 1998. Bank Boston will send me the copy of the actual cashed check within four days.

This is a wrongful eviction notice for the following reasons: (1) The check was cashed within the Five Day Grace Period for payment of rent as stated in my lease. (2) The check was mailed on the morning of January 31st. It must have reached your office at least by Monday, February 2. Because your office was closed on Sunday, it was impossible for me to pay my rent in person on the 1st. Again, regardless of your policy for rent payment for when the 1st falls on a weekend, the check was received and cashed by your office within the Grace Period.

I am submitting a written request for a Grievance Panel hearing regarding my wrongful eviction notice. But, as you can see from the CC at the bottom, I am not stopping there. I am sending letters to your supervisor, Eviction Free Zone, among other politicians and media groups. I also intend to announce this wrongful eviction on Cambridge Community Television. I do not believe this eviction notice was a mistake on your part or your staff.

I've been paying rent to Cambridge Public Housing for over 36 years. I have an excellent record as a tenant. In fact, last month the CHA offered me another, nicer apartment because of my "good standing" with the CHA over all these years. I am outraged that you sent me this eviction notice. You are not doing your job. You should have known that I had paid my rent within the legal time frame, and that I've been nothing short of a model tenant.

You are conducting harassment and scare tactics. I grew up as a child of a World War II Veteran in Cambridge Public Housing. I remember how the housing authority of that era used to intimidate and harass the single women parents with frequent, unjust eviction notices. I have not seen such behavior from the Housing Authority since the 1950-1960s. It is very unlikely that your office would have been able to get the constable to sign and deliver my eviction notice in twelve hours. It seems more logical to me that this letter was prepared well ahead of time. I am aware that at least one other long time CHA elderly woman received an eviction notice. I am sure there are others who are getting these harassment letters for bogus, petty reasons. Also, it is an outrage that the CHA allows only 14 days for an evicted tenant to leave his/her apartment. I have a lease. Even a "tenant at will" on the private market gets a 30 day notice. This 14 day notice policy should be legally challenged.

I see your Gestapo-like behavior as part of the growing hatred for the poor working class people in this city. Over the past 10 years Cambridge has been turning into a high rent, anti-working class city with no affordable housing. Acts like this wrongful eviction notice are meant to scare and shame the tenant. Maybe you think your job would be easier by having a bunch of scared, timid tenants. But you are wrong. It is acts like this that make me outraged. You know nothing about human rights. Housing is a right. Not a privilege. People should not be subject to such harassment just because they are poor and live in public housing. People should be treated with dignity and respect regardless of class.

With Much Disgust,
Rose Olivieri



Enc: 1-BankBoston Confirmation for Check#8883.

cc: John Kane, Director of Managers for CHA; Nancy Turney, Liaison for Tenants; Steve Meschan, Eviction Free Zone; Lauri Taymor-Berry, Democratic Committee-Ward 5; Fred Reese, President, Tenant Council of Woodrow Wilson; Frank Duhay, Mayor, Cambridge; Paul Cellucci, Governor, Massachusetts; Rep. Joe Kennedy; Senator Kennedy; Senator Kerry, Cambridge Chronical; Boston Herald; Boston Globe; Spare Change; TAB.

CAMBRIDGE EVICTION FREE ZONE

**RALLY FOR
HOUSING JUSTICE**

Saturday, 1:00 to 2:00 PM

APRIL 15

at Carl Barron Plaza

Central Square, Cambridge (Mass Av. & River St.)

*Will a state income tax cut help pay the rent?
An income tax cut will cause property taxes - and rents - to rise.*

WE NEED RENT CUTS, NOT TAX CUTS!

Demand housing justice:

- new rent regulations!
- protections against unjust evictions!
- more funding for permanently affordable housing!
- condo conversion protection!

The Eviction Free Zone / Campaign to Save 2000 Homes
11 Garden St., Cambridge, MA 02138 Tel: (617) 354 - 1300

The alternative to cutting public education and local services is to increase property tax assessments. But let's not shed any tears for those large landlords whose tax bills will increase - they won't be paying it! As fast as you can say, "Jane Swift," those landlords will have passed the added tax on to us through higher rents. Tenants will be paying the increased property assessments needed to pay for services when the state cuts back on local aid. We will pay for the income tax cut that will benefit the rich the most!

We need to CUT RENTS, not taxes. We need relief from uncontrolled rents that are taking up to 50% of our income each month. We need protection from unscrupulous landlords who evict tenants for no just cause, but to retaliate for complaints of no heat and broken windows. We need more money invested in permanently affordable housing.

We all need to recognize that an unregulated housing market works only to benefit large property owners, real estate investment trusts and banks (whose value is a reflection of the inflated real estate market) at the expense of tenants.

When politicians promise to help working class families by offering token tax cuts, we need to insist that they stop talking and start listening to us. We will tell the governor and the legislature what we need: WE NEED RENT CUTS, not token tax cuts.

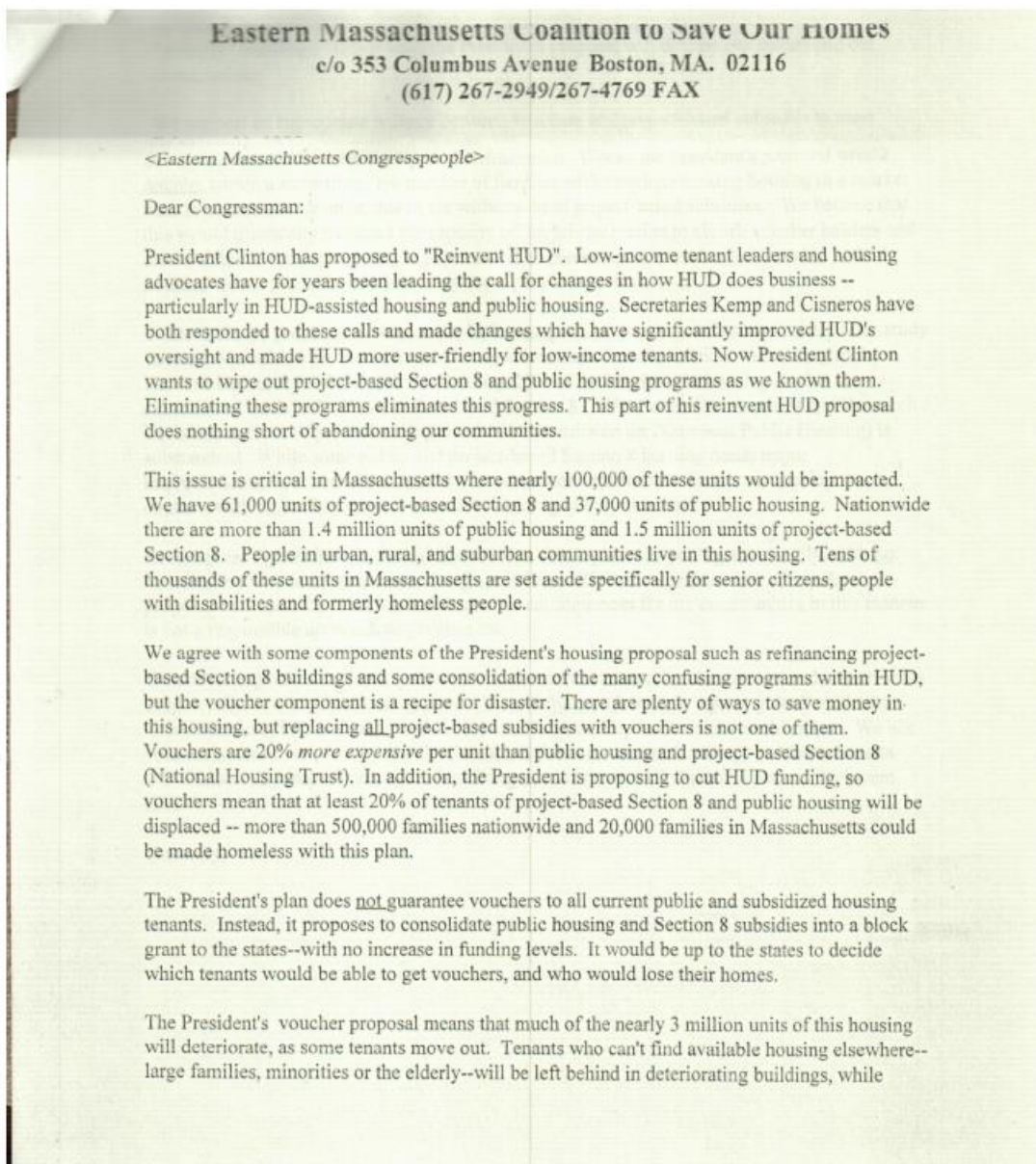
On May 9, the Greater Boston Interfaith Organization will present to Governor Cellucci, Speaker Finneran and Senate President Birmingham the signatures of 100,000 Greater Boston residents demanding that more state and local money be invested in permanently affordable housing. The Eviction Free Zone is participating in this effort. Join us to celebrate this event at Reggie Lewis Arena, Northeastern University, Tuesday, May 9, at 7 PM.

The Eviction Free Zone continues to organize tenants to win new rent regulations, tenant protections against unjust evictions for profit and permanently affordable housing. Join us in demanding:

**RENT CUTS for working class people,
Not tax cuts that benefit the rich.**

The Eviction Free Zone / The Campaign to save 2000 Cambridge Homes
11 Garden St., Cambridge, MA 02138 Tel: (617) 354 - 1300

Annexe 2.19 – Coalition de l'est du Massachusetts pour sauver nos logements. Lettre à un membre du Congrès.



operating subsidies to owners are cut. Still other units in high market areas will be lost as owners "gentrify" buildings. Either way, the President's proposal will destroy our homes and our communities.

We support an appropriate balance between vouchers and project-based subsidies to meet Harvard University Joint Center on Housing, 25% of the low income housing market is substandard while only 7% of project based Section 8 (HUD Policy Development and Research Division) and 6% of public housing (National Commission on Distressed Public Housing) is substandard. While some public and project-based Section 8 housing needs major improvements, vouchers eliminate the best protection tenants have for decent housing -- a contract with HUD they can use to enforce housing quality standards.

Recent press reports have indicated that the President's plan was put together hastily, with no consultation with tenants, owners, Congress or other affected constituencies. To make a proposal with such far-reaching and disastrous consequences for our communities in this manner is not a responsible approach to government.

We are calling on you today to join with our diverse coalition of groups to save and improve this irreplaceable low income housing stock. We ask that you join us in rejecting the President's voucherization plan, and help provide responsible leadership in Congress on this issue. We ask your assistance in requesting that the Housing Subcommittee hold hearings in Massachusetts about this vitally important issue before Congress considers the President's plan to "Reinvent HUD".

Sincerely,

Northeastern Archives, Cambridge Eviction free Zone, M170 Box 13 out of 21, National Alliance of HUD Tenants 1995-1998

Annexe 2.20 – Pétition « Sauvons nos logements ! »

Save Our Homes!
Sign-on letter to:
Eastern Massachusetts Congressmen, Senator Kerry, and Senator Kennedy

The Boston HUD Tenant Alliance needs your organization to join us and hundreds of others nationwide in calling on Congress to save public housing and project-based Section 8. **The attached letter focuses specifically on how "voucherizing" the nation's affordable housing stock would affect project-based Section 8 buildings and public housing.**

Massachusetts has 37,000 units of federally funded public housing and 61,000 units of project-based Section 8 housing. President Clinton's "Reinvent HUD" Plan puts these low-income homes on the chopping block by calling for 'vouchers' to be given to all tenants so they can fight for decent and affordable homes on the free market. (see enclosed for more information).

Thousands of tenant leaders and advocates nationwide are signing on to letters like this, filling out voucher cards for the Presidnet (since he, too, lives in public housing!), and attending Save Our Homes Day Rallies in over 25 cities. We will then deliver thousands of the voucher cards to President Clinton on February 25 at the White House. Join in the National Movement to Save Our Homes!

Add your organization's name to the attached letters letting our elected officials know we expect them to stand up for Massachusetts' low-income housing. Please also pass these letters and this form on to other organization and community leaders.

YES! Add my organization's name to the list of endorsers of the "Eastern Mass. Coalition to Save Our Homes" letter to save Project-Based Section 8 and Public Housing.

Name _____ Title _____

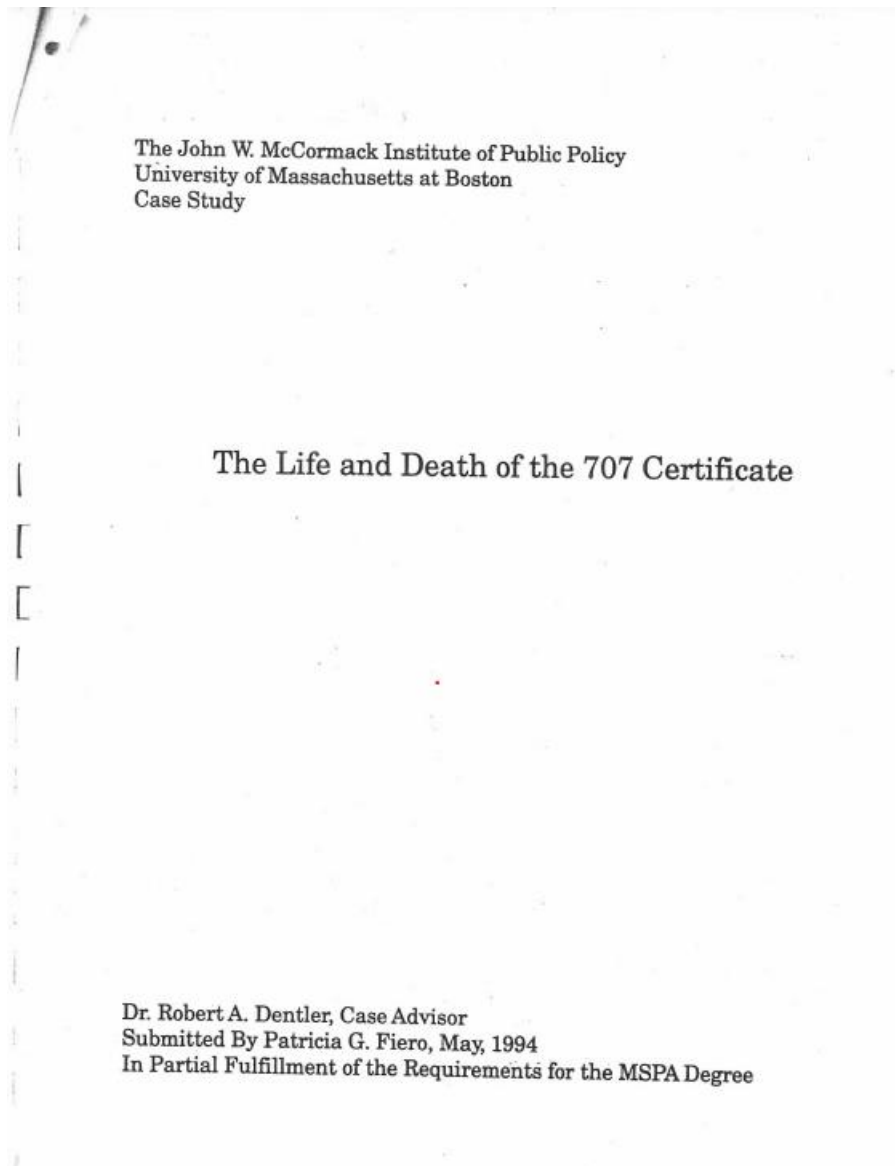
Organization _____

Address _____

City _____ Zip _____ Phone _____ Fax _____

Return ASAP to the Boston HUD Tenant Alliance by fax 617-267-4769 or by mail: 353 Columbus Avenue, Boston, 02116.

Northeastern Archives, Cambridge Eviction free Zone, M170 Box 13 out of 21, National Alliance of HUD Tenants 1995-1998



(Document fourni par Tom A., scanné)

Annexe 2.22 - Inauguration de la *Route 128*



GEISMER, Lily. *Don't Blame Us: Suburban Liberals and the Transformation of the Democratic Party*, Princeton University Press, 2015, p. 3

Annexe 2.23 – Inventaire des logements subventionnés, décembre 2020

Department of Housing and Community Development
 Chapter 40B Subsidized Housing Inventory (SHI)
 as of December 21, 2020*

Community	2010 Census Year Round Housing Units	Total Development Units	SHI Units	%
Abington	6,364	662	629	9.9%
Acton	8,475	1,440	894	10.5%
Acushnet	4,097	125	95	2.3%
Adams	4,337	324	324	7.5%
Agawam	12,090	618	618	5.1%
Alford	231	0	0	0.0%
Amesbury	7,041	787	706	10.0%
Amherst	9,621	1,262	1,215	12.6%
Andover	12,324	2,195	1,657	13.4%
Aquinnah	158	33	33	20.9%
Arlington	19,881	1,445	1,129	5.7%
Ashburnham	2,272	144	29	1.3%
Ashby	1,150	0	0	0.0%
Ashfield	793	2	2	0.3%
Ashland	6,581	936	415	6.3%
Athol	5,148	284	284	5.5%
Attleboro	17,978	1,169	1,169	6.5%
Auburn	6,808	251	251	3.7%
Avon	1,763	75	75	4.3%
Ayer	3,440	409	254	7.4%
Barnstable	20,550	1,818	1,487	7.2%
Barre	2,164	83	83	3.8%
Becket	838	0	0	0.0%
Bedford	5,322	1,243	987	18.5%
Belchertown	5,771	416	390	6.8%
Bellingham	6,341	983	801	12.6%
Belmont	10,117	673	661	6.5%
Berkley	2,169	158	40	1.8%
Berlin	1,183	308	201	17.0%
Bernardston	930	22	22	2.4%
Beverly	16,522	2,489	1,954	11.8%
Billerica	14,442	1,979	1,664	11.5%
Blackstone	3,606	165	123	3.4%
Blandford	516	0	0	0.0%
Bolton	1,729	180	69	4.0%
Boston	269,482	58,609	55,509	20.6%
Bourne	8,584	1,129	591	6.9%

Boxborough	2,062	323	266	12.9%
Boxford	2,730	80	39	1.4%
Boylston	1,765	30	30	1.7%
Braintree	14,260	1,670	1,373	9.6%
Brewster	4,803	368	268	5.6%
Bridgewater	8,288	1,216	948	11.4%
Brimfield	1,491	59	59	4.0%
Brockton	35,514	4,604	4,604	13.0%
Brookfield	1,452	13	13	0.9%
Brookline	26,201	3,525	2,674	10.2%
Buckland	866	3	3	0.3%
Burlington	9,627	1,858	1,302	13.5%
Cambridge	46,690	7,089	6,898	14.8%
Canton	8,710	1,237	1,099	12.6%
Carlisle	1,740	65	59	3.4%
Carver	4,514	142	142	3.1%
Charlemont	615	3	3	0.5%
Charlton	4,774	83	83	1.7%
Chatham	3,460	182	176	5.1%
Chelmsford	13,741	1,903	1,349	9.8%
Chelsea	12,592	2,419	2,414	19.2%
Cheshire	1,481	0	0	0.0%
Chester	585	3	3	0.5%
Chesterfield	524	14	14	2.7%
Chicopee	25,074	2,662	2,623	10.5%
Chilmark	418	0	0	0.0%
Clarksburg	706	9	9	1.3%
Clinton	6,375	547	547	8.6%
Cohasset	2,898	321	307	10.6%
Colrain	731	0	0	0.0%
Concord	6,852	926	721	10.5%
Conway	803	0	0	0.0%
Cummington	426	14	14	3.3%
Dalton	2,860	159	159	5.6%
Danvers	11,071	1,556	1,140	10.3%
Dartmouth	11,775	1,037	1,007	8.6%
Dedham	10,115	1,166	1,121	11.1%
Deerfield	2,154	33	33	1.5%
Dennis	7,653	422	390	5.1%
Dighton	2,568	427	151	5.9%
Douglas	3,147	140	140	4.4%
Dover	1,950	69	18	0.9%
Dracut	11,318	866	590	5.2%
Dudley	4,360	104	104	2.4%
Dunstable	1,085	0	0	0.0%
Duxbury	5,532	509	432	7.8%
East Bridgewater	4,897	230	176	3.6%

Hinsdale	918	0	0	0.0%
Holbrook	4,262	436	436	10.2%
Holden	6,624	514	406	6.1%
Holland	1,051	4	4	0.4%
Holliston	5,077	515	245	4.8%
Holyoke	16,320	3,189	3,189	19.5%
Hopedale	2,278	115	115	5.0%
Hopkinton	5,087	843	725	14.3%
Hubbardston	1,627	49	49	3.0%
Hudson	7,962	1,059	901	11.3%
Hull	4,964	83	83	1.7%
Huntington	919	32	32	3.5%
Ipswich	5,735	608	527	9.2%
Kingston	4,881	359	204	4.2%
Lakeville	3,852	433	250	6.5%
Lancaster	2,544	374	250	9.8%
Lanesborough	1,365	28	28	2.1%
Lawrence	27,092	4,037	4,017	14.8%
Lee	2,702	176	176	6.5%
Leicester	4,231	176	176	4.2%
Lenox	2,473	178	172	7.0%
Leominster	17,805	1,406	1,369	7.7%
Leverett	792	2	2	0.3%
Lexington	11,946	1,565	1,334	11.2%
Leyden	300	0	0	0.0%
Lincoln	2,153	370	298	14.0%
Littleton	3,443	653	456	13.2%
Longmeadow	5,874	276	276	4.7%
Lowell	41,308	5,189	5,119	12.4%
Ludlow	8,337	292	292	3.5%
Lunenburg	4,037	315	315	7.8%
Lynn	35,701	4,307	4,307	12.1%
Lynnfield	4,319	632	494	11.4%
Malden	25,122	2,765	2,562	10.2%
Manchester	2,275	137	115	5.1%
Mansfield	8,725	1,118	953	10.9%
Marblehead	8,528	399	333	3.9%
Marion	2,014	204	162	8.0%
Marlborough	16,347	1,944	1,848	11.3%
Marshfield	9,852	1,024	821	8.3%
Mashpee	6,473	369	343	5.3%
Mattapoisett	2,626	68	68	2.6%
Maynard	4,430	595	419	9.5%
Medfield	4,220	474	406	9.6%
Medford	23,968	2,847	1,719	7.2%
Medway	4,603	830	529	11.5%
Melrose	11,714	1,463	934	8.0%

Mendon	2,072	77	40	1.9%
Merrimac	2,527	402	146	5.8%
Methuen	18,268	2,162	1,708	9.3%
Middleborough	8,921	979	799	9.0%
Middlefield	230	2	2	0.9%
Middleton	3,011	258	156	5.2%
Milford	11,379	1,483	701	6.2%
Millbury	5,592	244	221	4.0%
Millis	3,148	185	122	3.9%
Millville	1,157	26	26	2.2%
Milton	9,641	765	477	4.9%
Monroe	64	0	0	0.0%
Monson	3,406	120	120	3.5%
Montague	3,926	407	375	9.6%
Monterey	465	0	0	0.0%
Montgomery	337	0	0	0.0%
Mount Washington	80	0	0	0.0%
Nahant	1,612	48	48	3.0%
Nantucket	4,896	509	199	4.1%
Natick	14,052	1,856	1,477	10.5%
Needham	11,047	1,605	1,410	12.8%
New Ashford	104	0	0	0.0%
New Bedford	42,816	5,132	5,095	11.9%
New Braintree	386	0	0	0.0%
New Marlborough	692	0	0	0.0%
New Salem	433	0	0	0.0%
Newbury	2,699	94	94	3.5%
Newburyport	8,015	667	551	6.9%
Newton	32,346	2,745	2,509	7.8%
Norfolk	3,112	521	187	6.0%
North Adams	6,681	866	866	13.0%
North Andover	10,902	1,398	950	8.7%
North Attleborough	11,553	366	354	3.1%
North Brookfield	2,014	142	142	7.1%
North Reading	5,597	650	538	9.6%
Northampton	12,604	1,506	1,441	11.4%
Northborough	5,297	715	606	11.4%
Northbridge	6,144	483	468	7.6%
Northfield	1,290	27	27	2.1%
Norton	6,707	916	596	8.9%
Norwell	3,652	461	180	4.9%
Norwood	12,441	1,241	1,229	9.9%
Oak Bluffs	2,138	129	117	5.5%
Oakham	702	0	0	0.0%
Orange	3,461	410	410	11.8%
Orleans	3,290	326	296	9.0%
Otis	763	0	0	0.0%

Oxford	5,520	404	404	7.3%
Palmer	5,495	307	266	4.8%
Paxton	1,590	66	66	4.2%
Peabody	22,135	2,761	2,122	9.6%
Pelham	564	3	3	0.5%
Pembroke	6,477	773	618	9.5%
Pepperell	4,335	197	130	3.0%
Peru	354	0	0	0.0%
Petersham	525	0	0	0.0%
Phillipston	658	5	5	0.8%
Pittsfield	21,031	2,004	1,883	9.0%
Plainfield	283	0	0	0.0%
Plainville	3,459	624	577	16.7%
Plymouth	22,285	1,229	1,006	4.5%
Plympton	1,039	67	55	5.3%
Princeton	1,324	26	26	2.0%
Provincetown	2,122	254	206	9.7%
Quincy	42,547	4,212	4,201	9.9%
Randolph	11,980	1,294	1,294	10.8%
Raynham	5,052	604	487	9.6%
Reading	9,584	1,563	1,004	10.5%
Rehoboth	4,252	99	27	0.6%
Revere	21,956	1,735	1,725	7.9%
Richmond	706	4	4	0.6%
Rochester	1,865	8	8	0.4%
Rockland	7,030	648	453	6.4%
Rockport	3,460	135	135	3.9%
Rowe	177	0	0	0.0%
Rowley	2,226	179	94	4.2%
Royalston	523	3	3	0.6%
Russell	687	2	2	0.3%
Rutland	2,913	86	86	3.0%
Salem	18,998	2,431	2,391	12.6%
Salisbury	3,842	807	395	10.3%
Sandisfield	401	0	0	0.0%
Sandwich	8,183	461	314	3.8%
Saugus	10,754	784	756	7.0%
Savoy	318	0	0	0.0%
Scituate	7,163	482	358	5.0%
Seekonk	5,272	114	87	1.7%
Sharon	6,413	936	678	10.6%
Sheffield	1,507	30	30	2.0%
Shelburne	893	46	46	5.2%
Sherborn	1,479	41	34	2.3%
Shirley	2,417	106	106	4.4%
Shrewsbury	13,919	1,226	891	6.4%
Shutesbury	758	4	4	0.5%

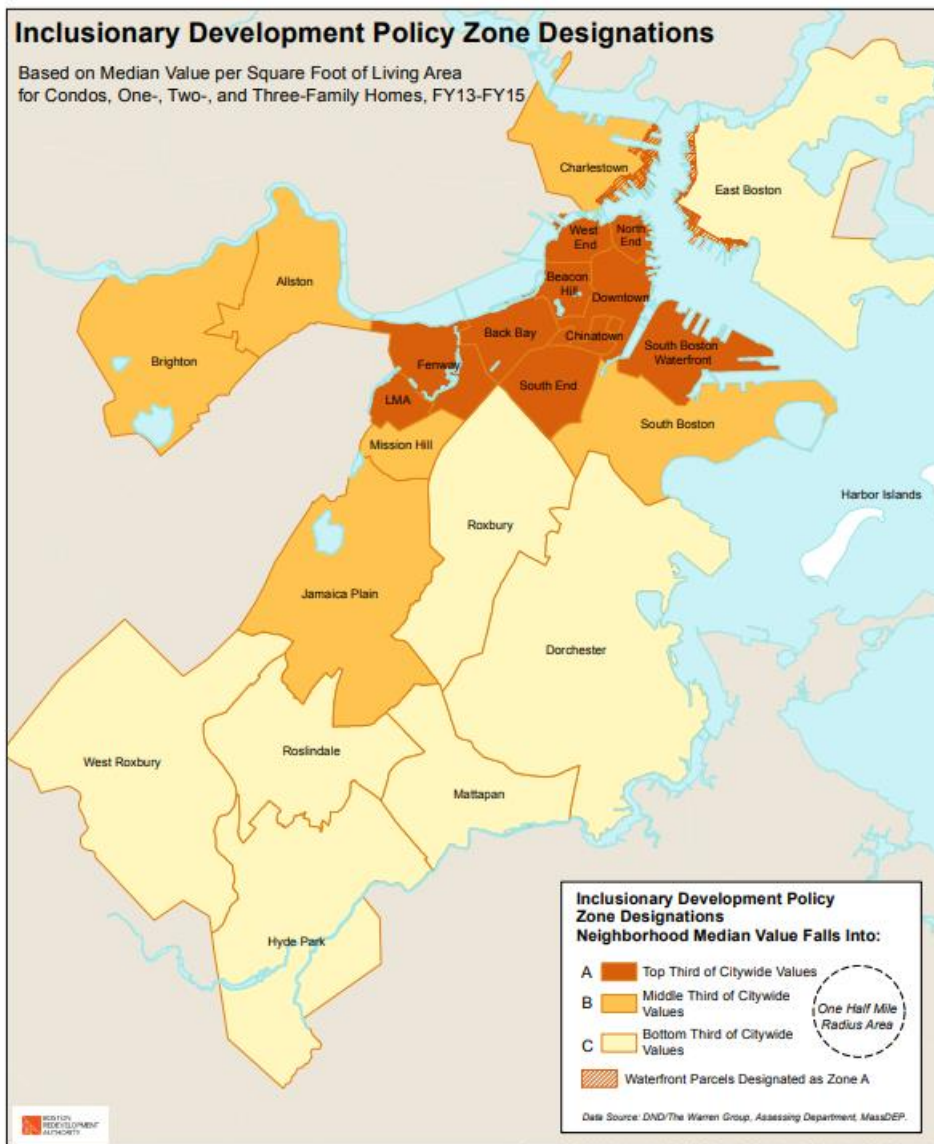
Somerset	7,335	269	269	3.7%
Somerville	33,632	3,261	3,250	9.7%
South Hadley	7,091	424	424	6.0%
Southampton	2,310	44	44	1.9%
Southborough	3,433	809	294	8.6%
Southbridge	7,517	384	384	5.1%
Southwick	3,852	131	131	3.4%
Spencer	5,137	312	311	6.1%
Springfield	61,556	10,307	10,041	16.3%
Sterling	2,918	285	72	2.5%
Stockbridge	1,051	113	113	10.8%
Stoneham	9,399	504	498	5.3%
Stoughton	10,742	1,500	1,284	12.0%
Stow	2,500	393	179	7.2%
Sturbridge	3,759	357	209	5.6%
Sudbury	5,921	888	669	11.3%
Sunderland	1,718	183	183	10.7%
Sutton	3,324	176	55	1.7%
Swampscott	5,795	256	212	3.7%
Swansea	6,290	275	243	3.9%
Taunton	23,844	1,874	1,683	7.1%
Templeton	3,014	511	233	7.7%
Tewksbury	10,803	1,379	1,062	9.8%
Tisbury	1,965	147	107	5.4%
Tolland	222	0	0	0.0%
Topsfield	2,157	205	187	8.7%
Townsend	3,356	184	145	4.3%
Truro	1,090	25	25	2.3%
Tyngsborough	4,166	847	469	11.3%
Tyringham	149	0	0	0.0%
Upton	2,820	190	145	5.1%
Uxbridge	5,284	427	257	4.9%
Wakefield	10,459	1,394	703	6.7%
Wales	772	25	25	3.2%
Walpole	8,984	661	649	7.2%
Waltham	24,805	2,709	1,819	7.3%
Ware	4,539	363	363	8.0%
Wareham	9,880	875	745	7.5%
Warren	2,202	76	76	3.5%
Warwick	363	0	0	0.0%
Washington	235	0	0	0.0%
Watertown	15,521	2,770	1,212	7.8%
Wayland	4,957	460	330	6.7%
Webster	7,788	707	707	9.1%
Wellesley	9,090	1,160	1,044	11.5%
Wellfleet	1,550	38	38	2.5%
Wendell	419	5	5	1.2%

Wenham	1,404	196	128	9.1%
West Boylston	2,729	413	223	8.2%
West Bridgewater	2,658	175	121	4.6%
West Brookfield	1,578	67	67	4.2%
West Newbury	1,558	150	43	2.8%
West Springfield	12,629	426	426	3.4%
West Stockbridge	645	0	0	0.0%
West Tisbury	1,253	26	11	0.9%
Westborough	7,304	1,253	960	13.1%
Westfield	16,001	1,173	1,170	7.3%
Westford	7,671	1,487	1,057	13.8%
Westhampton	635	17	17	2.7%
Westminster	2,826	138	87	3.1%
Weston	3,952	467	331	8.4%
Westport	6,417	480	290	4.5%
Westwood	5,389	922	598	11.1%
Weymouth	23,337	1,903	1,628	7.0%
Whately	654	4	4	0.6%
Whitman	5,513	208	208	3.8%
Wilbraham	5,442	306	305	5.6%
Williamsburg	1,165	55	55	4.7%
Williamstown	2,805	261	213	7.6%
Wilmington	7,788	1,059	766	9.8%
Winchendon	4,088	326	326	8.0%
Winchester	7,920	439	296	3.7%
Windsor	387	0	0	0.0%
Winthrop	8,253	638	638	7.7%
Woburn	16,237	2,121	1,706	10.5%
Worcester	74,383	10,023	10,017	13.5%
Worthington	553	22	22	4.0%
Wrentham	3,821	597	431	11.3%
Yarmouth	12,037	786	599	5.0%
Totals	2,692,186	315,591	273,004	10.1%

*This data is derived from information provided to the Department of Housing and Community Development (DHCD) by individual communities and is subject to change as new information is obtained and use restrictions expire. Community percentages will be based upon 2020 Census data upon the release of such data by the U.S. Census Bureau.

<https://www.mass.gov/doc/subsidized-housing-inventory/download>

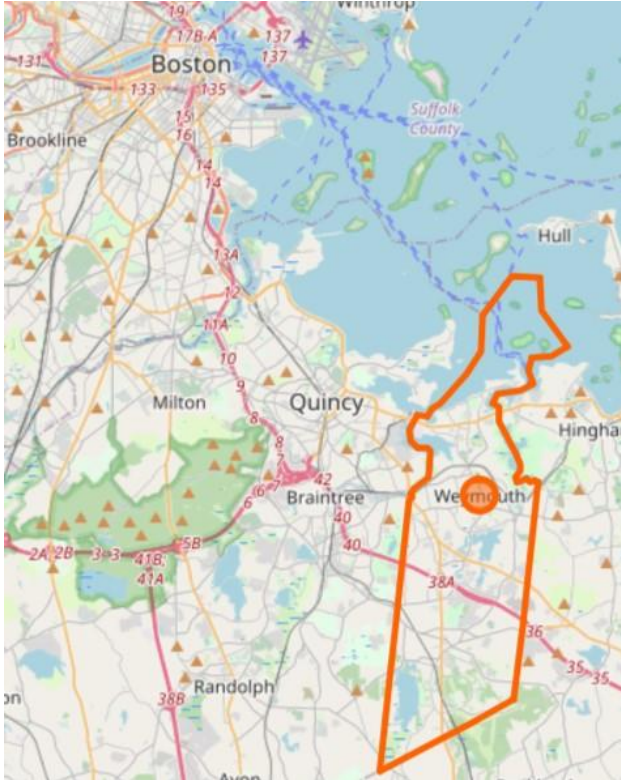
Annexe 2.24 – Politique de développement et d’inclusion, BPDA, 2013-2015



<https://www.bostonplans.org/getattachment/d4e05875-9c82-4d23-adbb-417a12da4ceb>

Annexes Partie III

Annexe 3.1 – Weymouth



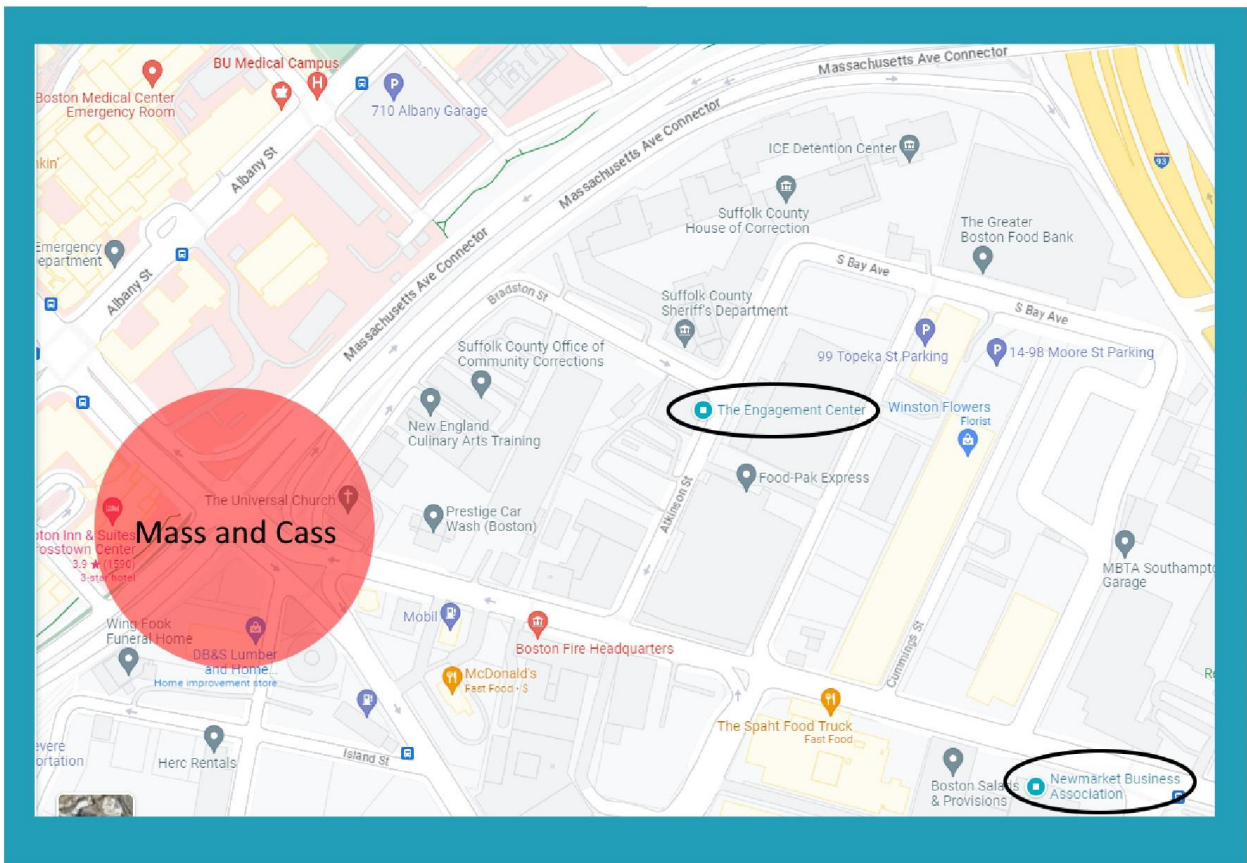
<https://www.openstreetmap.org/search?query=weymouth%2C%20Massachusetts#map=12/42.2126/-70.9417>

Annexe 3.2 - Emerald Necklace, Boston



<https://www.emeraldnecklace.org/park-overview/emerald-necklace-map/>

Annexe 3.3 - Newmarket BID



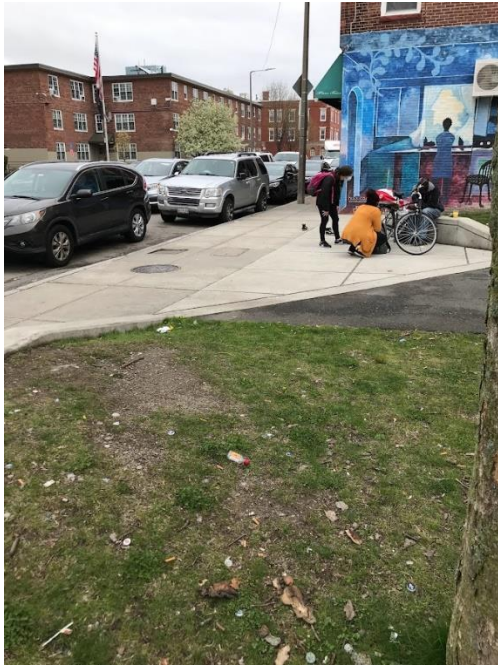
Source: Google Maps.

Annexe 3.4 - Nubian Square, Roxbury (avril 2022)



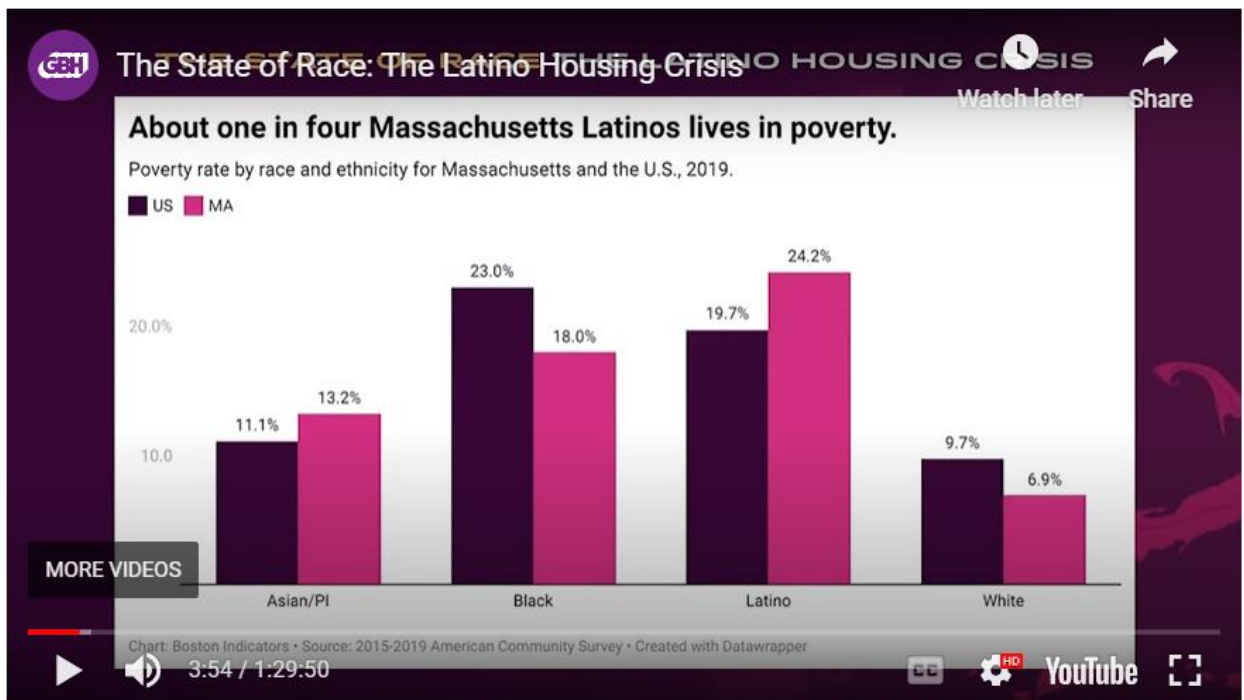
Annexes 3.5 - Quartiers de Roxbury





Photos prises par l'auteur, avril 2022.

Annexe 3.6 - Mesure de la pauvreté dans la population latinox, 2019



<https://www.wgbh.org/the-state-of-race/>

Annexe 3.7 - Lettre de R. Flynn à Reagan sur la population d'origine hispanique, mai 1984



CITY OF BOSTON · MASSACHUSETTS

OFFICE OF THE MAYOR
RAYMOND L. FLYNN

May 14, 1984

President Ronald Reagan
The White House
Washington, D.C. 20500

Dear Mr. President,

A recent statement by a senior official in the Department of Housing and Urban Development has compelled me to write to you today. The statement involves the housing conditions experienced by Hispanic-Americans.

As I am sure we both agree, no group in our society willingly undergoes the terrible hardship of overcrowded and unsafe housing conditions.

My experience in the City of Boston shows that poverty, and not cultural preference, is the determining factor in forcing people into overcrowded apartments and houses. To suggest otherwise is to demean all Hispanic-Americans and to offend the sensibilities of all right-thinking people. To suggest that one group or another prefers deteriorated housing conditions is to avoid the very real and difficult problem of creating more, and better, affordable housing.

Thousands of Hispanic-Americans in Boston are forced into overcrowded housing by poverty and high housing costs. U.S. Census data show that as the income among Hispanics rises, the incidence of overcrowding decreases.

Forty-two percent of the poorest Hispanics in Boston, those who earn between \$2,500 and \$4,999, pay more than 50 percent of their total household incomes in rent. Most of these rents do not include heat.

We have found that Hispanics in Boston, who have the lowest group median income, are three times as likely as any other group to live in overcrowded conditions. Studies indicate that what is true for Boston is true nationwide.

All Americans yearn for a better life; for the chance to own a home and to raise a family in the safest and most comfortable surroundings. Hispanic-Americans are no exception to this rule.

Letter to President Reagan
May 15, 1984
Page 2

The only way we can provide Hispanic-Americans with a chance at this dream is to provide this chance to everyone. To do that, HUD must reestablish its role as an active partner in the venture to build more affordable housing in our older cities.

Since 1949, the Congress has reaffirmed its declaration that "a decent home and a suitable living environment" for every American is the goal of our national housing policy. We must work to make this dream realizable for all Americans.

Thank you for taking the time to consider these thoughts.

Sincerely yours,

Raymond L. Flynn
Raymond L. Flynn
Mayor of Boston




Boston City Archives, Emergency Shelter Commission 1984, Housing [4] Coll 0246 Box 3 of 55

Annexe 3.8 - Photo du minibus, *Bridge Over Troubled Waters* (fin des années 1960)



<https://bridgeotw.org/about-us/our-history/>

'A Place to Live' - 38 Lewis Street



Program Overview

A Place to Live is a development designed specifically to service the homeless, chronically homeless, and low-income population in the Worcester area, some of which may have physical or mental disabilities. A Place to Live will support the residents in a manner that is supportive of their efforts at re-housing and/or rehabilitation.

These are studio apartments that are fully furnished and have WIFI, a security system, card access, included parking, a 24-hour Resident Manager, a Community Room, and Laundry Facilities and private office spaces on each floor.

**** Please note that the construction of A Place to Live is experiencing construction material delays. The public will be notified as the Worcester Housing Authority has any updates. ****

**** [Click here to view public notices](#)**

How to Apply - Application Process

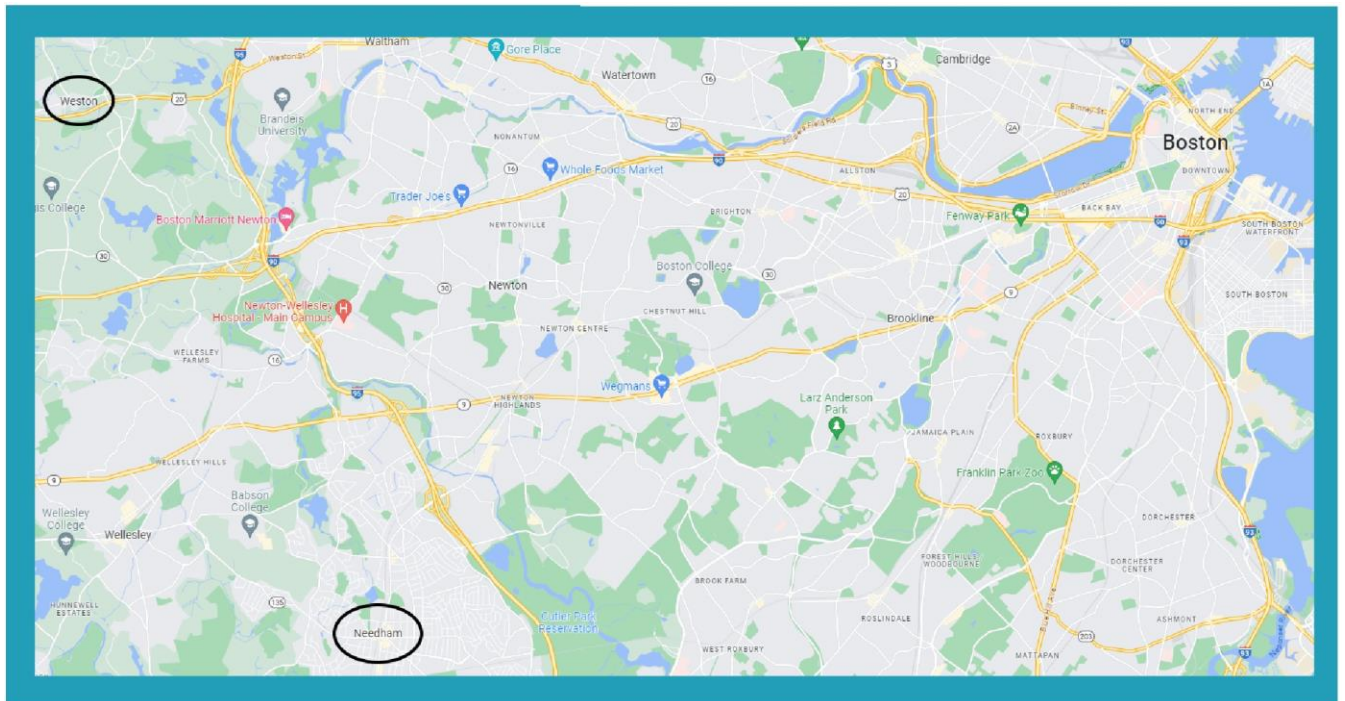
[Click here to view application](#)

PDF [December 8, 2022]

Effective March 15, 2023, the WHA is no longer accepting applications for A Place to Live.

<https://www.worcesterha.org/placetolive.html>

Annexe 3.10 - Deux banlieues aisées : Needham, Weston



Source : Google Maps

TRANSFER FEE FOR AFFORDABLE HOUSING!

FY2021-2022 LEGISLATION-An Act empowering cities and towns to impose a fee on certain real estate transactions to support affordable housing

S.868: Sponsored by **Senator Joanne Comerford**, serving Hampshire, Franklin and Worcester

H.1377: Sponsored by **Representative Mike Connolly**, serving Cambridge and Somerville

From Greater Boston to the Cape and Islands to the Pioneer Valley, cities and towns are grappling with the adverse effects of rapidly escalating home prices on their communities' economy, workforce, quality of life, and social identity. Longtime local residents are being displaced by higher income buyers or speculators, and housing demand far outstrips supply in many communities across Massachusetts. As a result, forced overcrowding is causing severe public health consequences, exacerbated by the pandemic.

A local option real estate transfer fee would be an effective, efficient and equitable tool for raising necessary revenue for affordable housing in communities across the Commonwealth. Find more information on the bill and the Transfer Fee for Affordable Housing Coalition here-
<https://www.realestatetransferfee.org/>

KEYS TO THE BILL

GIVES MUNICIPALITIES A CRITICAL FUNDING TOOL FOR THE CREATION AND PRESERVATION OF AFFORDABLE HOUSING

Authorizes a transfer fee of between 0.5% and 2% on real estate transactions **above** the **statewide median sale price** for single family homes (currently~\$529,000) or the **county median sale price** if a locality's median is lower than the statewide median. All funds raised by a municipality's transfer fee would go towards **affordable housing** preservation and/or creation.

ALLOWS FOR BROAD & LOCALLY-DETERMINED EXEMPTIONS

Mandates certain exemptions, including on properties below 100% of the state or county median sale price, and **allows cities and towns to tailor additional exemptions** to meet their specific community needs.

DISCOURAGES SPECULATIVE SALES

Municipalities are also authorized to charge a fee of up to 6% for **speculative sales** (properties sold within 1 year at a price 3 times the state median sale price).

REQUIRES LOCAL DECISION-MAKING PRIOR TO ADOPTION

Each municipality seeking to adopt a transfer fee would have to engage in a **local process** to determine if a transfer fee is right for their municipality, and, if so, what exemptions, terms and conditions are appropriate based on local prices and market conditions.

WIDELY USED TOOL TO GENERATE REVENUE

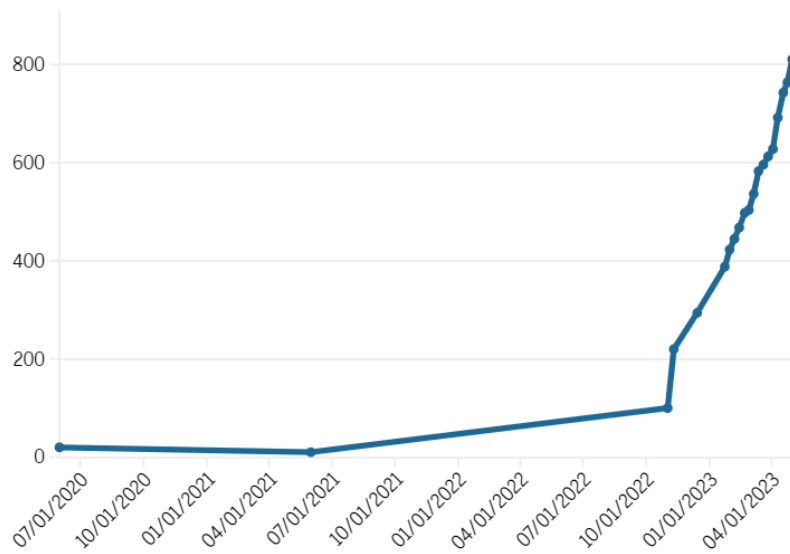
Arlington, Boston, Brookline, Concord, Nantucket, Provincetown, Truro, Cambridge, Chatham, Wellfleet and Somerville have all filed Transfer Fee Home Rule Petitions, with Northampton and others working on HRP's as well. These HRP's would all be permissible if our enabling bill were to be approved. **This growing demand for local authority to respond to the housing crisis makes transfer fee enabling legislation the logical path forward.** In addition, **37** states and the District of Columbia assess real estate transfer fees for a variety of uses- this is a reliable and widely-used tool.

https://www.macdc.org/sites/default/files/documents/transfer_fee_legislation_fact_sheet_3.9.22.pdf

Annexe 3.12 - Familles sans-abris hébergées dans des chambres d'hôtel, 2020-2023

The state has used hotels to shelter homeless and migrant families as migration has surged

Families enrolled in the state's emergency shelter program living in hotels

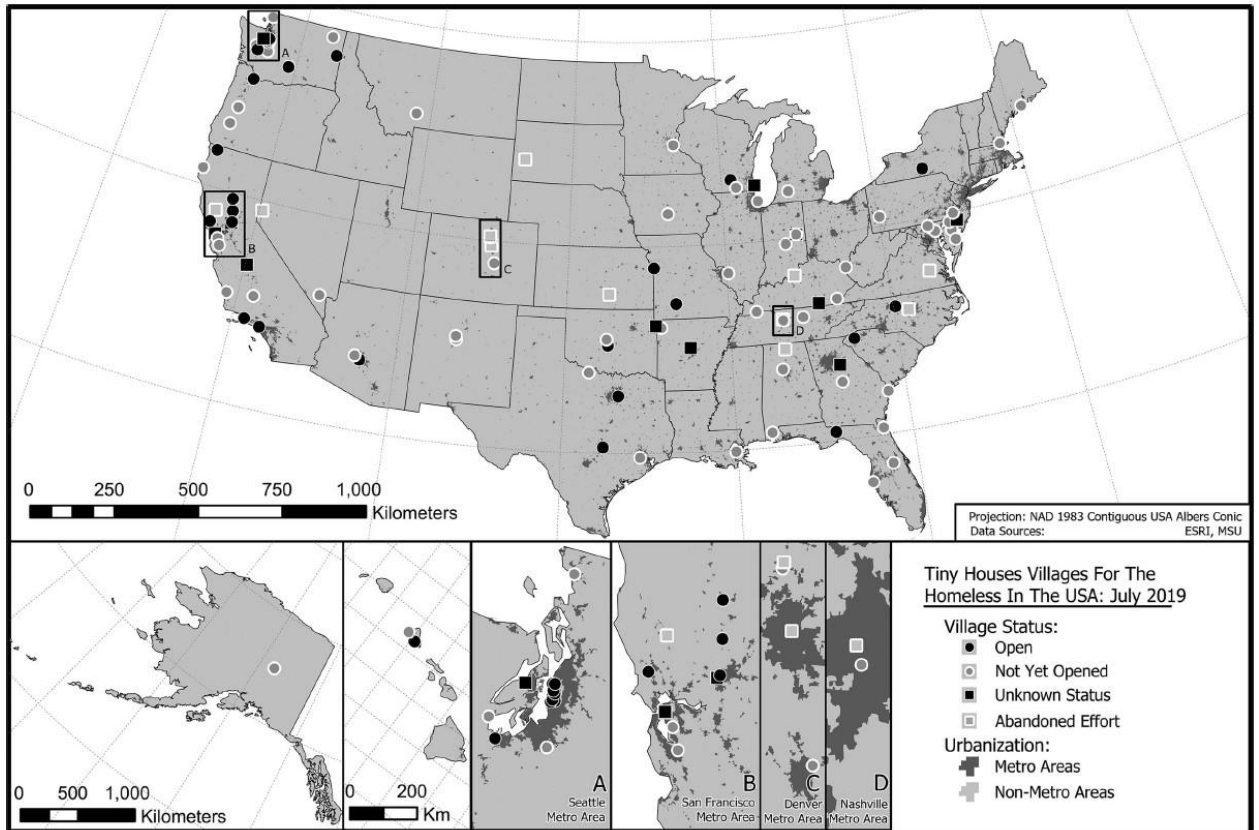


SOURCE: Mass. Department of Housing and Community Development, Division of Housing Stabilization, Globe reporting • Data as of May 8, 2023
Due to the use of some short-term hotel rooms, the numbers in this chart are a slight undercount.

https://www.bostonglobe.com/2023/05/09/metro/influx-migrants-continues-overwhelm-state-resources-more-may-be-way/?et_rid=1953941848&s_campaign=todaysheadlines:newsletter

Annexe 3.13 - Répartition géographique des minimaisons aux États-Unis, 2019

Tackling Homelessness with Tiny Houses: An Inventory of Tiny



<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/00330124.2020.1744170?needAccess=true&role=button>

Annexe 3.14 - Minimaisons chez l'habitant, *Block Home*, Seattle



Source : The Block Project

<https://www.nytimes.com/2023/05/03/style/seattle-homeless-tiny-homes.html>

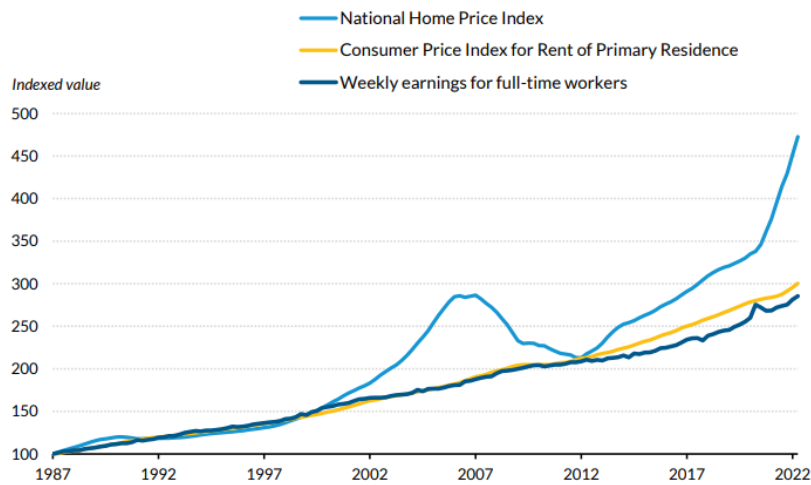


Source: Reva Keller for *The New York Times*

<https://www.nytimes.com/2023/05/03/style/seattle-homeless-tiny-homes.html>

Annexe 3.15 – Index du prix des logements, 1987-2022

Housing Costs versus Earnings from 1987 to 2022



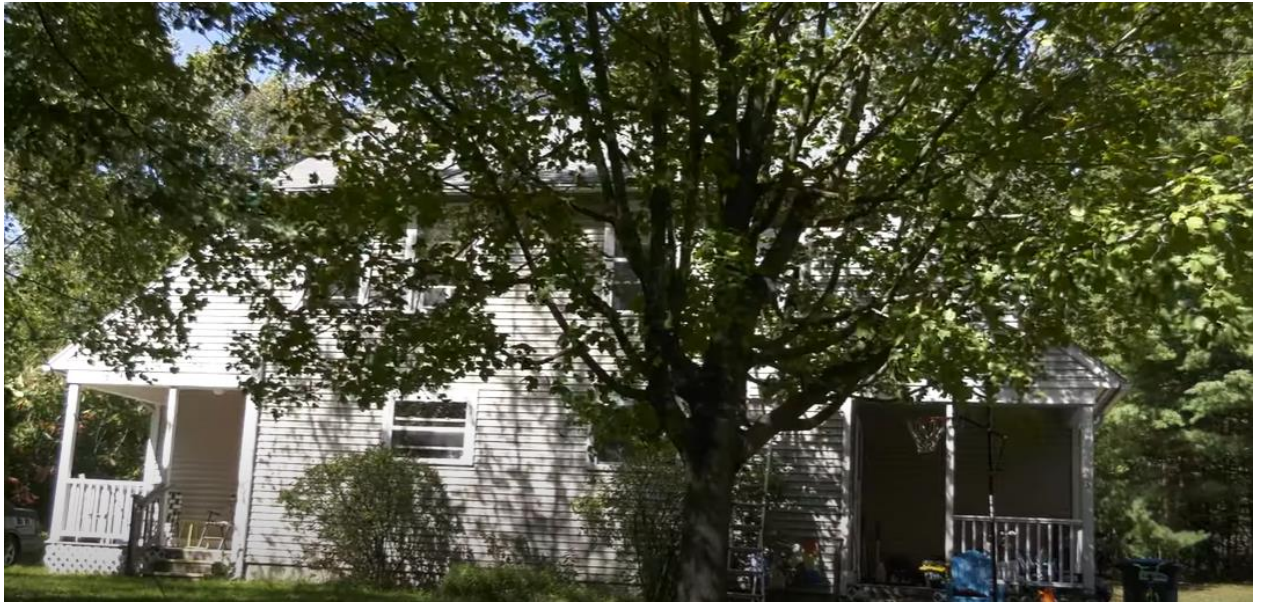
Fu, Samantha, Velasco, Gabi, *Decommodification and its Role in Advancing Housing Justice*, The Urban Institute, February 2023,

[https://www.urban.org/sites/default/files/2023-](https://www.urban.org/sites/default/files/2023-02/Decommodification%20and%20Its%20Role%20in%20Advancing%20Housing%20Justice.pdf)

[02/Decommodification%20and%20Its%20Role%20in%20Advancing%20Housing%20Justice.pdf](https://www.urban.org/sites/default/files/2023-02/Decommodification%20and%20Its%20Role%20in%20Advancing%20Housing%20Justice.pdf) (p. 8)

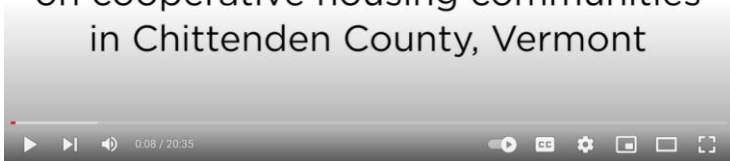
Annexe 3.16 - *Champlain Housing Trust*, Vermont



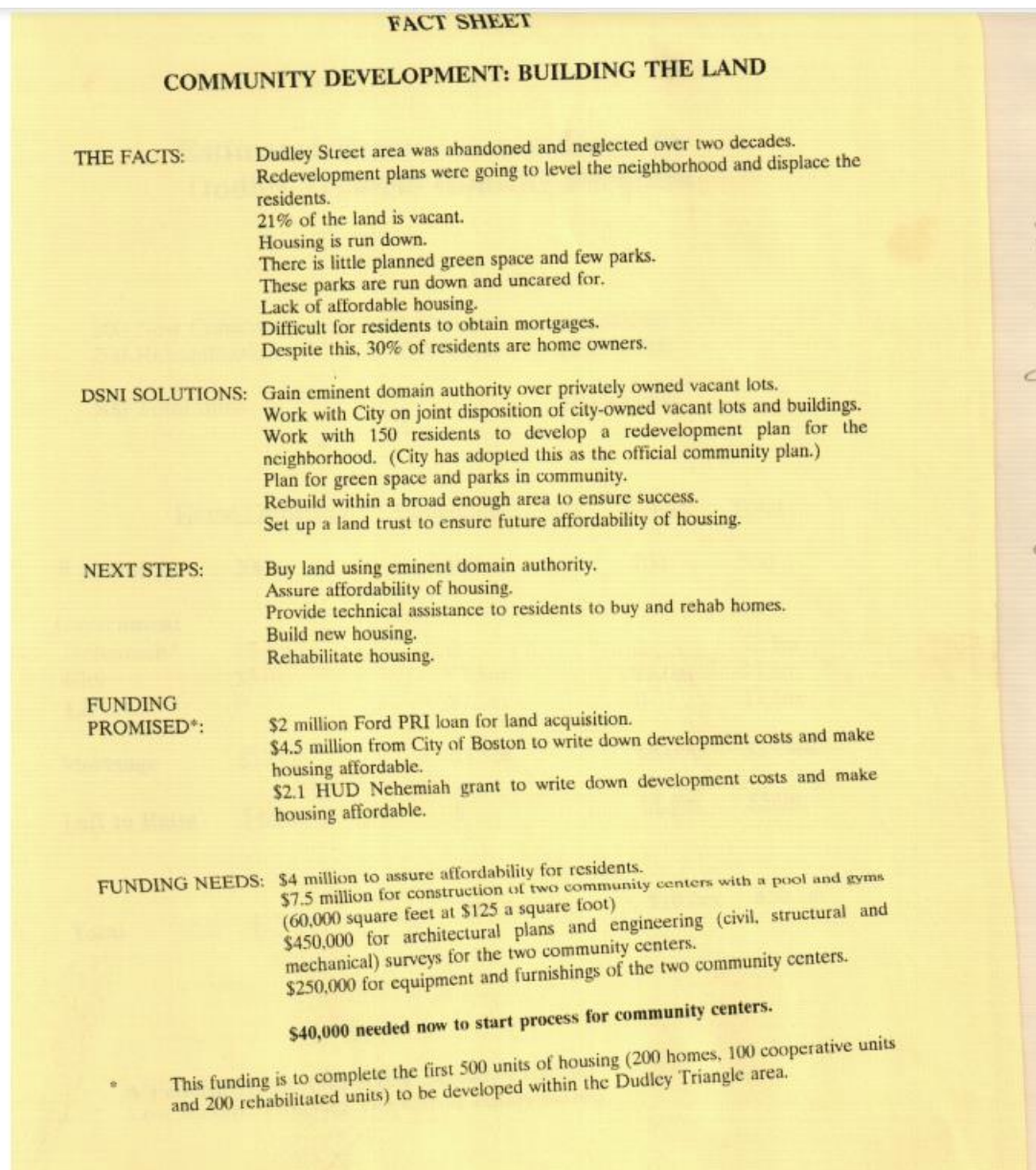


Homes with a Heart:

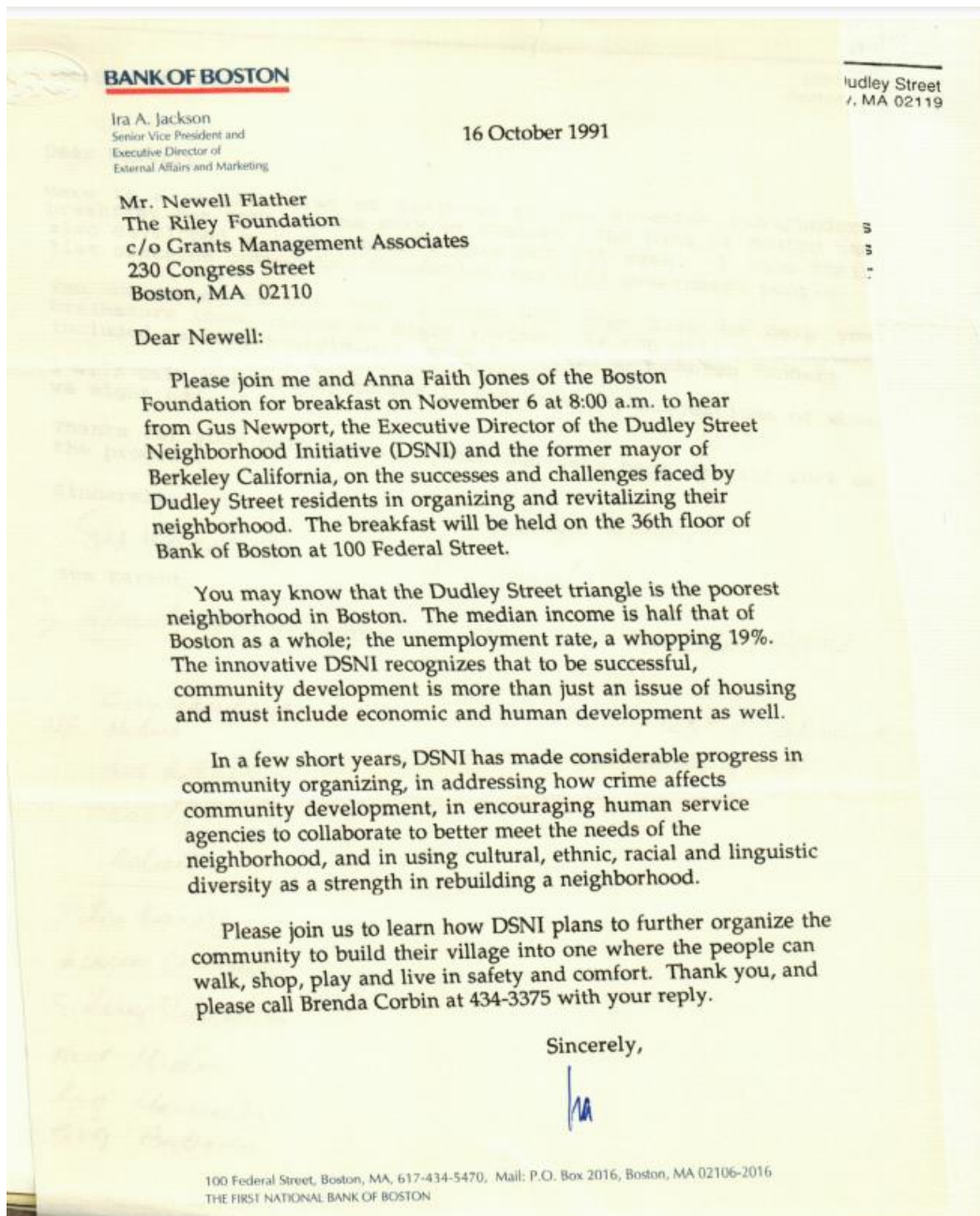
Member household perspectives
on cooperative housing communities
in Chittenden County, Vermont



<https://www.youtube.com/watch?v=G7ww7vfx3yA> (7:31)

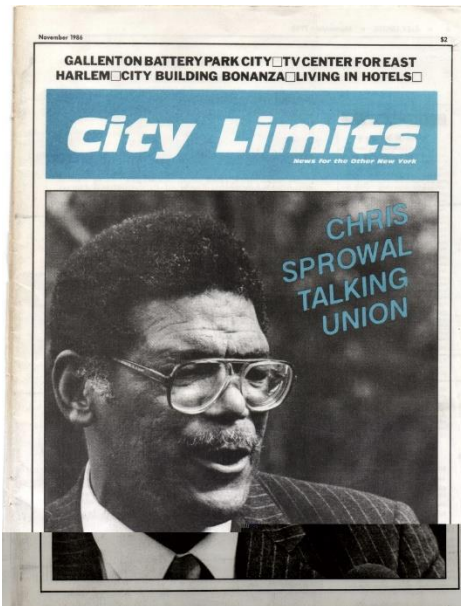


Annexe 3.19 – Revitalisation de quartier, DSNI, Octobre 1991



Northeastern Archives, Grants Management Associates Records 1974-1999
M178 Box 5 8 Dudley Street Neighborhood Initiative

Annexe 3.20 – (Conclusion) Chris Sprowal



<http://www.corenyc.org/omeka/items/show/244>

CORE NYC, November 1986

Photo: Bill Goidell

Annexe 3.21 – Logement public ou assisté selon les quartiers, 2015-2019 (information non rattachée au texte)

NEIGHBORHOOD HOUSING STOCK THAT IS BHA OWNED OR ASSISTED

Neighborhood	Total Households	Public Housing Units	BHA Vouchers (All Programs)	% HHlds BHA-Assisted
DORCHESTER	31,098	1,238	4,343	18%
SOUTH BOSTON	15,815	2,476	195	17%
CHARLESTOWN	7,939	1,192	71	16%
ROXBURY	23,413	1,763	1,345	13%
SOUTH END	14,639	1,440	452	13%
MATTAPAN	12,065	295	870	10%
ROSLINDALE	12,720	527	742	10%
JAMAICA PLAIN	17,177	1,128	392	9%
EAST BOSTON	14,832	669	537	8%
HYDE PARK	11,948	445	543	8%
ALLSTON/BRIGHTON	29,320	1,051	360	5%
CENTRAL	16,979	99	432	3%
BACK BAY/BEACON HILL	13,342	130	255	3%
FENWAY/KENMORE	13,797	0	326	2%
WEST ROXBURY	12,537	170	142	2%
CITYWIDE	247,621	12,623	11,005	10%

BOSTON HOUSING AUTHORITY 2015-2019 FIVE-YEAR AGENCY PLAN, p. 3

<http://www.bostonhousing.org/BHA/media/Documents/Annual%20Plan/FY15/Final-5-year-plan.pdf>

Annexe 3.22 - Extraits d'entretiens semi-directifs

Entretien avec J. Brookline, (Massachusetts) le 16 juillet 2022

Question: "Tell me a little more about your housing history"

"I was at Safe Harbor, then I was moved into ...didn't I go to shelters, I know, I wasn't a real fan of shelters because they were abusive.

I don't think, When I left Safe Harbor, 1996-1997, wow, what did I do before I had a condo, I remember before I became a drug addict, I was living with a boyfriend who had a printing company, he had started his printing company (...) he was abusive, I think I mentioned it, I ended up becoming a drug addict because I was suicidal (...)

I come out, I'm in Safe Harbor, I'm trying to find the trail, 1997, where was I coming from when I started at UMass, I do remember buying a condo, and my son died in 2002 (...) I know I tried, I asked my mother to come home, and she let me stay for two months, I had to get out on September 11th, not the September 11th of infamy, but my own personal 9/11 is the day she moved me out, and I stayed at, why would I, (...) anyway HIV does this to your memory (...)

I was in Senior Housing the last four years, ok, maybe I can walk back to (...) I was in Senior Housing in Quincy for four years, the first year I had been trying to find other housing to leave the condo because my brother, I had brought my brother from, he was in Assisted living, he was having problems there, they were walking into his room unbidden, I'm still trying to find the material (...) and he was getting sick, he had diabetes, and he was developing dementia (...) He was very angry, very bitter. I'm used to the anger stuff, so I can let a lot of it roll off my back (...) I helped him, I brought him home (...) Then the day program called me and said, 'your brother is talking about killing you'. (...)

J. décrit ses expériences de logement quelques années plus tard :

"The man I was dating at the time helped me understand how to buy a house (...) He had a cousin in Denver who underwrote loans, I couldn't get a loan here (...)

I was working part-time and then I was a consultant the rest of the time, that wouldn't have been good enough for these banks here, they would have just said 'No, you're not eligible (...)
I couldn't get my bank I'd been in for years to give me a loan so (...)

All the other bias that exists in our society of being Black and not being able to buy homes, so you can have the income, you had the savings, but then they're going to direct you to neighborhoods that are more suitable for you, and all that crap that goes on (...)

“Look at how we develop housing. We're developing what they call *Affordable housing*, it's not affordable, that's the wrong term for it. Real *Affordable housing* would be like what I'm living in now. I'm living in a building that was meant and built for middle to upper-income people, that had some low-income units, and I was the beneficiary of a lottery. I was number 299, my name came up, and I was able to get into that unit that was designated for a low-income person.

But there's more low-income people and homeless people and poor people than there are houses developed for that. So, when they use the term *Affordable housing*, it's not affordable for people like me, it's affordable for people who have more money. If they built more housing for low-income people that would have been projects and I would be damned if I moved into a housing project (...) because they become dumping grounds for people (...)

Entretien avec Tom A., MassHousing, (Zoom) le 18 juillet 2022

Sur la coordination des services d'aide :

“Well, I did the, you know from 95 to '01, I'm going to write this down, I'm going to forget someday, 95 to 2001, I actually went to work for the Oversight agency at the State, the Executive Office of Health and Human Services, and I think that's a good point about the coordination of service stuff... I do think that we have not always done a good job with that, because everybody's got their little silos and you know, the social services as theirs and the mental health as theirs and the substance abuse as theirs and, you know (...)

So, I entered a little Interagency group that what brought people together was the *federal* money, so all this Continuum of Care money or McKinney money, you know, you've probably heard of this in your travels, really, so I love the initiative to bring in about \$40 million a year through a competitive process, you know and then very distribute to the States (...)

Sur la construction de logements abordables :

“You see areas where, you know, they could definitely do, you know, build some housing in these places and that's what they, they're going to come, get the people who don't want to give up their, like, two-acre lots.

There's a big problem with that so but, but that is a fight too, because you're going to fight every city in town of that and... And let me, but you know our town has done it, it hit the percentage required, it's like, you know, 10% affordability and it's a fairly nice town.

And they've done it, so I'm thinking if they can do it, some of these other places can do it, I certainly think way too much falls on Boston and they think, “well, it's all Boston people”, it's like, well it's not really all Boston people.

A little city next to me called Weymouth that's got a lot of poverty, and you know it's a small city, but it's a, you know, 15 miles south of Boston and, you know, this is a nice, very nice area, nice people, nice community, but there's a lot of poverty there and they could definitely use some more (housing).”

Entretien avec A. Kenmore Square, Boston, le 30 juillet 2022

Sur sa réinsertion et l'accès au logement :

“Can you walk me through your housing situation? When you got out of prison...?”

“I went to a bunch of programs. I went to Metro Housing (...) In three years, they never did anything for me. (...) They just got my information, Social Security information, but they never did anything.

I had to speak to Mike, Mike said” yeah, they should have helped me”, Mike from Pine Street. So, Mike said, “We’re going to do this Program (...) Would you be interested? I said yes sure (...) I went to the Program, and I got a house out there in Lynn.

It was very shocking, knowing I had a house through my circumstances of me being homeless, and moving in there. I slept on a couch. I moved there Nov 23, 2022. I slept on my couch through February, sorry I moved there November 2021, (...) I didn’t start sleeping into my bed until like February, because it didn’t seem real to me. It didn’t seem real, it was like...”

“What kind of a place was it? Was it a one-bedroom apartment?”

“No, it’s just one bedroom. I can’t live with anybody. I can’t. I can’t do it. Not for me. The shelter thing, it’s not for me. If I’m forced to do it, it is what it is, but I, it’s not a good idea.

“So did you tell them and then they...?”

Yes, I told them. I said (...) I came from a maximum-security prison, with high violence, okay, stalling me out my sleep is not a good idea.

While I was in prison, again, you know, I had a couple of issues with a couple of officers, security, got into fights (...) Mike’s program helped me very well. I’m telling you, I had given up at one point, they’re telling me it takes you two years to get a *Section 8* (...)”

“Did you have a *Section 8*?”

“No, at that time I didn’t have it. So, I went to the Program (...) They asked me what kind of apartment I was looking for. I told them I was interested in a one-bedroom apartment, I wanted something close, because I work. They said the close one we got right now, we got something in Lynn. The area (*geste de frustration*) Lynn, (...) the city of sin.

So, I moved out there, the first day I moved out there, I remember the guy from Pine Street, I can’t remember his name but he’s a supervisor, he told us a story, about a guy in the building who’s very nosy, so I started laughing (...) So they moved in 11 of us, we saw a bunch of junkies in the hallway (...) bad choice of words, sorry, people who were using drugs. They were looking like zombies. So, he’s telling them (the nosy guy) ‘Hey, guys, give up the hall, you see these people moving here, you don’t live here, get out of the f... hallway’ (...)

So, I walked into my apartment (...) this felt real weird (...)

À propos d’un ami ancien détenu :

“He served 28 years in prison. I’m going to introduce him to Mike pretty soon. (...) His situation, he had a job, he was working at Home Depot. He’s a guy I met in prison. Just so you know, he went to prison when he was like 18. He had one of these cases, he had a sex offender case. Underage case with a female (...) While he was at his job they terminated him, ‘cause they said he was CORI. (...)

I just said, ‘Pick back up, don’t go backwards, just pick up’, so he gets another job, now he got two jobs, so he’s staying focused, so I’m telling him, I told him about the program I’m going through. And the first thing, he was like, yo, well, do *Pine Street Inn* help people with sex offender cases, I said I don’t know but I think they help everybody, I said I’m sure they’ll help you; I don’t think they’re gonna discriminate against you”.

Index des Figures

Fig. 1 - Pine Street Inn Dining Area, Boston, 1984	82
Fig. 2 - Deborah Goodridge et sa fille Samantha.	85
Fig. 3 - Foyers pour familles dans le Grand Boston.....	87
Fig. 4 - Ségrégation raciale résidentielle dans le Grand Boston.....	93
Fig. 5 - Gentrification à Boston.	104
Fig. 6 - Production de nouveaux logements ralentie dans le Massachusetts depuis les années 1980.	108
Fig. 7 - Triple Decker, Brookline, Mai 2022	109
Fig. 8 - Offres d'emploi, Boston Health Care for the Homeless.	120
Fig. 9 - Deux sans-abris dans les rues de Boston, quartier de la bibliothèque municipale.....	125
Fig. 10 - Affiche satirique représentant le Gouverneur Weld.....	130
Fig. 11 – Engagement Center (losange). Le quartier regroupe le centre de détention du comté et la banque alimentaire.....	148
Fig. 12 - Foyer pour femmes, PSI, Boston, le 13 juillet 2022.	154
Fig. 13 - La baie de Boston et Long Island.	157
Fig. 14 - Vue de Boston depuis Long Island.....	157
Fig. 15 - Nombre de lits et financement fédéral, 2007-2017 (D. Culhane).....	166
Fig. 16 - Écart entre les revenus familiaux et le prix de location du marché en 2011.	169
Fig. 17 - Pine Street Inn, PSH.....	172
Fig. 18 - Landlord Fair, Women's Lunch Place, 3 mai 2022.....	179
Fig. 19 - Columbia Point, Boston.	180
Fig. 20 - Columbia Point, Dorchester. Programme de logements publics (~1950-1980).....	181
Fig. 21 - « Le vrai problème ».....	183
Fig. 22 – Plafonds de revenus, Brookline 2022.	184
Fig. 23 - Les valeurs du Multi Service Center.	195
Fig. 24 - Rose Olivieri, Northeastern Archives.	199
Fig. 25 - Rassemblement pour la justice dans le logement.....	200
Fig. 26 - Locataires en lutte à Westminster Court. Roxbury, Boston.....	204
Fig. 27 - Diane Stafford de l'Association des locataires de Westminster Court.	204
Fig. 28 - Spare Change, Premier numéro.	207
Fig. 29 - La métropole de Boston et la Route 128.....	221
Fig. 30 - Rapport sur les conditions de logement et les tendances du marché immobilier à Boston.	223
Fig. 31 - South Boston, Squantum (Quincy), Moon Island et Long Island.....	231
Fig. 32 - The Engagement Center, Le Refuge	235
Fig. 33 - Vue de Southampton Street, quartier de Mass and Cass.	236
Fig. 34 - Zoom sur le quartier de Mass and Cass.	237
Fig. 35 - Message posté le 25 juin 2023 sur The Mass Ave. Project.	240
Fig. 36 - Cottages Shattuck, Boston.	241
Fig. 37 - Sans-abris devant l'église Emmanuel Episcopal de Newbury Street, le 19 juillet 2022.....	250
Fig. 38 - Page d'accueil du site de location SoMa Apartments at the T.....	254
Fig. 39 – Les locataires du Grand Boston.	256
Fig. 40 - Poster à destination des personnes appartenant aux minorités ethnoraciales et LGBTQ+	267
Fig. 41 - The LGBTQ+ Youth Group Network of Massachusetts	268
Fig. 42 - La maison des petits vagabonds. Waltham, Massachusetts.....	269
Fig. 43 - Les jeunes LGBTQ+ face à l'adversité.	271

Fig. 44 – Le Covid selon les quartiers, Boston.....	277
Fig. 45 – Expulsions et couleur de peau.....	283
Fig. 46 - L'assistance universelle au loyer.....	294
Fig. 47 – Carte de Peabody, Massachusetts.....	302
Fig. 48 - Lettre de Mike Connolly à ses administrés, le 20 juin 2023.....	308
Fig. 49 - Message posté par Mike Connolly sur son compte Twitter le 5 juillet 2023.....	309
Fig. 50 - Nombre de villages de minimaisons pour les sans-abris aux États-Unis en juillet 2019.	316
Fig. 51 - Photo du village de minimaisons Occupy Madison, 24 novembre 2014.....	317
Fig. 52 - Occupy Madison.....	317
Fig. 53 - Hilda L. Solis Care First Village, County of Los Angeles First District.....	321
Fig. 54 - Sondage Gallup sur la perception du sans-abrisme.....	334
Fig. 55 - Évolution du nombre de vétérans sans-abris depuis 2009.....	339
Fig. 56 - Inventaire national du nombre de lits en foyers d'urgence et logements permanents, 2008-2018.....	347
Fig. 57 – Vouchers et quartiers aisés.....	352
Fig. 58 – Seuils de revenus pour HTF en 2020.....	357
Fig. 59 - Plans du Commonwealth Development, Boston, 1985.....	368
Fig. 60 - Emplacement des projets de rénovation et/ou de construction, Boston, 2021.....	369
Fig. 61 - Les premiers logements publics à Boston en 1938.....	372
Fig. 62 - Plan de ré-emménagement et de relocalisation de Bunker Hill, février 2020.....	374
Fig. 63 - Le quartier de Dudley Street à Roxbury.....	379
Fig. 64 - Offre d'emploi : Shelter Diversion Specialist, 7 août 2023.....	380
Fig. 65 - Estimations du nombre d'individus sans-abri et de sans-abris chroniques, 2022.....	385

Glossaire et traductions

Glossaire

1. ADU Accessory Dwelling Units
2. AFDC Aid to Families with Dependent Children
3. AHVP Alternative Housing *Voucher* Program
4. ARRA American Recovery and Reinvestment Act
5. BHA *Boston Housing Authority*
6. BHCHP Boston Health Care For the Homeless Persons
7. BPD Boston Police Department
8. BPDA Boston Planning and Development Agency
9. BPL *Boston Public Library*
10. BRA Boston Redevelopment Authority
11. CHAPA Citizens' Housing and Planning Association
12. CNI Choice Neighborhoods Initiative
13. CoC Continuum of Care
14. CORI Criminal Offender Record Information
15. CPA Community Preservation Act
16. DHCD Department of Housing and Community Development
17. DMH Department of Mental Health
18. DPH Department of Public Health
19. DPW Department of Public *Welfare*
20. DSA Democratic Socialists of America
21. DTA Department of Transitional Assistance
22. EA *Emergency Assistance*
23. EBT Electronic Benefit Transfer (cards)
24. EHV Emergency Housing *Vouchers*
25. ELI Extremely Low Income
26. ESC Emergency Shelter Commission
27. FEMA Federal Emergency Management Agency
28. FMR *Fair Market Rent*
29. HAMP Home Affordable Modification Program
30. HMIS Homelessness Management Information System
31. HOPE VI Housing Opportunities for People Everywhere

32. HPRP	Homelessness Prevention and Rapid ReHousing
33. HUD	Housing and Urban Development
34. IDP	Inclusionary Development Policy
35. LIHTC	Low Income Housing Tax Credit
36. LOHA	Local Option for Housing Availability
37. MAHT	<i>Massachusetts Alliance of HUD Tenants</i>
38. MBHP	Massachusetts Behavioral Health Partnership
39. MBTA	Massachusetts Bay Transport Authority
40. MCAD	Massachusetts Commission Against Discrimination
41. MHSA	Massachusetts Housing and Shelter Alliance
42. MICHH	Massachusetts Interagency Council on Housing and Homelessness
43. MOH	Mayor's Office of Housing
44. MRVP	Massachusetts Rental <i>Voucher</i> Program
45. MTO	Massachusetts Tenant Organization
46. NAHT	National Alliance of HUD Tenants
47. NLIHC	National Low Income Housing Coalition
48. NOFA	Notice of Funding Availability
49. NPR	National Public Radio
50. OPA	Office of Price Administration
51. PIT Count	Point-in-Time Census (Count)
52. PSH	Permanent Supportive Housing
53. PSI	<i>Pine Street Inn</i>
54. RAFT	Residential Assistance For Families in Transition
55. RRH	Rapid Rehousing
56. SNAP	Supplemental Nutrition Assistance Program
57. SRO	Single-Room Occupancy
58. TANF	Temporary Assistance for Needy Families
59. USICH	United States Interagency Council on Homelessness
60. VLI	Very Low Income

Traductions de certains termes récurrents

1. *Diversion* : nous faisons le choix de garder le calque en français. *Diversion* renvoie à la politique menée par les foyers pour éviter aux familles d'y séjourner.
2. *Housing* : logement abordable.
3. *Latinx* : personnes originaires d'Amérique Latine.
4. *Low threshold*: « seuil bas ». S'emploie pour designer des lieux qui accueillent sans restrictions majeures.
5. *Multi-family homes* : maisons à étages et divisées en plusieurs appartements.
6. *Single-family homes*: maisons individuelles.
7. *Public Housing* : logement public, financé par l'État.
8. *Social Security* : le système de retraites.
9. *Vouchers* : bons de logement (nous conservons le terme anglais dans notre étude).
10. *Welfare* : l'assistance sociale.

Bibliographie

Histoire des États-Unis

- Brinkley, Alan. *The Unfinished Nation: A Concise History of the American People*. McGraw Hill, Higher Education, 2004.
- Chomsky, Noam. *Profit over people: Neoliberalism and global order*. New York, Seven Stories Press 1st ed, 1999.
- Coste, Françoise. *Reagan*. Paris, Perrin, 2015.
- Eisenhower, Dwight D., “Farewell Address” (1961). *National Archives*, 17 janvier 1961, <https://www.archives.gov/milestone-documents/president-dwight-d-eisenhowers-farewell-address>
- Froger, Lilian. « Eliane de Larminat, Houses & Homes : photographeur la maison aux États-Unis, 1939-1990 ». Critique d’art, novembre 2021. <https://doi.org/10.4000/critiquedart.85420>
- Frontline, Deinstitutionalization : A Psychiatric “Titanic”. PBS, <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/asylums/special/excerpt.html#:~:text=Deinstitutionalization%20began%20in%201955%20with,of%20federal%20Medicaid%20and%20Medicare>
- Gerstle, Gary. “The New Federalism”. *The Atlantic*, mai 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/05/new-federalism/611077/>.
- Harvey, David. *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2011.
- Hayden, Dolores. “Two Utopian Feminists and Their Campaigns for Kitchenless Houses”. *Signs*, vol. 4, no 2, 1978, p. 274-90. JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/3173026>
- Henri Claude. « Sur la crise économique de 1982 et le cycle américain d’après-guerre ». *Recherches Internationales*, vol. 7, no 1, 1983, p. 41-50, <https://doi.org/10.3406/rint.1983.2649>
- Herpin, Nicolas. « Sociologie de la famille et conservatisme moral aux États-Unis ». *Caisse Nationale d’Allocations Familiales*, no 117, 117, 2013, p. 108-16.
- Himmelman, Jerome L. *To the Right: The Transformation of American Conservatism*. Berkeley, Univ. of California Press, 1992.
- Kaspi, André. « L’amérique et ses pauvres, de Roosevelt à Reagan ». *Revue d’Histoire*, no 2, 2, avril 1984, p. 31-42.

- Kilgore, Ed. « The Most Popular Governors in America Are Republicans in Blue States ». *Intelligencer, New York Magazine*, avril 2019, <https://nymag.com/intelligencer/2019/04/blue-state-republican-governors-are-very-popular.html>
- Lesemann, Frédéric. *La politique sociale américaine*. Paris, Editions Saint Martin, 1988.
- Mélandri, Pierre. « L'Amérique de George W. Bush ou la fin de la révolution conservatrice ? » *Revue d'Histoire*, Presses de Sciences-Po, 2008.
- Michelot, Vincent. « La Cour Suprême des Etats-Unis Durant la présidence de George W. Bush ; un nouvel équilibre des pouvoirs ? » *Revue d'Histoire*, Presses de Sciences-Po, 2008.
- Robert, Frédéric. *De la contestation en Amérique : approche sociopolitique et contre-culturelle des Sixties*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012.
- Roosevelt, Franklin D. "State of the Union Message to Congress", 11 janvier 1944, *The American Presidency Project*, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/state-the-union-message-congress>
- Shiller, Robert J. *The Subprime Solution: How Today's Global Financial Crisis Happened, and What to Do about It*. Princeton, Princeton University Press, 2012.
- Snégaroff, Thomas. *L'Amérique et son président, une histoire intime*. Paris, Dunod, 2018.
- Sorman, Guy. *La révolution conservatrice américaine*. Paris, Fayard, 1983.
- Spruill, Marjorie Julian. *Divided We Stand: The Battle over Women's Rights and Family Values That Polarized American Politics*. New York, Bloomsbury, 2017.
- Tumulty, Karen. "Nancy Reagan's Real Role in the AIDS Crisis". *The Atlantic*, avril 2021, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2021/04/full-story-nancy-reagan-and-aids-crisis/618552/>
- Turner, Frederick Jackson. *The Significance of the Frontier in American History*. London, Penguin, 2008. Open WorldCat, <https://www.overdrive.com/search?q=23FEBF3D-3424-4962-89DD-EE5A4840956F>
- United States Census Bureau. "About the Hispanic Population and its Origin", <https://www.census.gov/topics/population/hispanic-origin/about.html#:~:text=OMB%20defines%20%22Hispanic%20or%20Latino,or%20origin%20regardless%20of%20race>
- Vaïsse, Justin. « George Bush a-t-il trahi, tué ou transfiguré le conservatisme américain ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 97, no. 1, 2008, pp. 25-37. Presses de Sciences-Po.

Vergniolle De Chantal, François. « Carl Schmitt et la « révolution conservatrice américaine » ». *Raisons politiques*, vol. 19, no 3, 2005, p. 211.

<https://doi.org/10.3917/rai.019.0211>

---. « Renouveau de la présidence Obama à mi-mandat ? », *Études*, vol. 414, no 4, avril 2011, p. 439-450.

<https://doi.org/10.3917/etu.4144.0439>

Will, George F. « The GOP's Libertarian Puck ». *The Washington Post*, 22 octobre 1992,

<https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1992/10/22/the-gops-libertarian-puck/e7bedded-dd3d-4bfe-b5e5-123df07b3975/>

William J. Clinton, “Inaugural Address”, 20 janvier 1993, *The American Presidency Project*,

<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-51>

Histoire Générale de Boston

Bluestone, Barry, et Mary Huff Stevenson. *The Boston Renaissance: Race, Space, and Economic Change in an American Metropolis*. New York, Russell Sage Foundation, 2002.

Budget Cuts. Boston City Archives, Education-Inspectional Services Development 1990 Box 42 of 55, Emergency Shelter 1990 Folder 4.

George, Justin. “Federal officials order Boston transit agency to fix safety issues The report cited a lack of enforcement and supervision by the transit system’s oversight agency”.

The Washington Post, 31 août 2023,

<https://www.washingtonpost.com/transportation/2022/08/31/boston-transit-mbta/>

Goetze, Rolf. “Boston’s Housing in 1984: Issues and Opportunities” (1983). *John M.*

McCormack Graduate School of Policy and Global Studies Publication, décembre 1983, p. 15.

https://scholarworks.umb.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=mccormack_pubs

O’Connor, Thomas. *The Boston Irish: A Political History*. Boston, Back bay Books, 1995.

Seelye, Katherine Q. “Thomas M. Menino, Mayor Who Led Boston’s Renaissance, Is Dead at 71”, *The New York Times*, 30 octobre 2014,

<https://www.nytimes.com/2014/10/31/us/thomas-m-menino-mayor-who-transformed-boston-dies-at-71.html>

State Library of Massachusetts. *Annual Report of the Trustees of the Boston State Hospital for the Year Ending June 30, 1962*. 1962,

<https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/799438>

Statistical Atlas. *Race and Ethnicity in Roxbury, Boston, Massachusetts*, septembre 2018,

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

The Editorial Board. “The MBTA Communities law is putting Brookline’s liberal values to the test”, *The Boston Globe*, 17 mai 2023,

<https://www.bostonglobe.com/2023/05/17/opinion/brookline-housing-zoning-mbta-communities-harvard-street/>

Thernstrom, Stephen. *The Other Bostonians: Poverty and Progress in the American Metropolis, 1880-1970*. Cambridge, Harvard University Press, 1973.

Valencia, Milton. “Walsh was an empathic mayor who leaves behind a lasting mark, as well as unfinished projects”, *The Boston Globe*, 22 mars 2021,

<https://www.bostonglobe.com/2021/03/22/metro/his-seven-years-walsh-channeled-some-energy-strong-economy-toward-pockets-need-few-commitments-remain-unfulfilled/>

Géographie urbaine

Badger, Quoc Trung, Emily, et Bui Quoc Trung. “Cities Start to Question an American Ideal: A House With a Yard on Every Lot”, *The New York Times*, 18 juin 2019,

<https://www.nytimes.com/interactive/2019/06/18/upshot/cities-across-america-question-single-family-zoning.html>

Beckett, Katherine, et Steven Kelly Herbert. *Banished: the new social control in urban America*. New York, Oxford University Press, 2010.

Bennett, Larry, et Janet Lynn Smith. *Where Are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities: Transforming Public Housing Communities*. New York, Routledge, 2015.

Bradley, Barbara. “Condo-mania’ peters out: Yuppies prefer the suburbs, after all”, *The Christian Science Monitor*, 15 janvier 1986,

<https://www.csmonitor.com/1986/0115/acondo.html>

Brenner, Neil, et al., éditeurs. *Cities for people, not for profit: critical urban theory and the*

- right to the city*. Routledge, 2012.
- Brenner, Neil, et Nikolas Theodore. *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. New York, Blackwell, 2008.
- Dahl, Robert Alan. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Yale University Press, 2005.
- Dang, Léa. *Entretien, Michel Lussault : « La géographie du virus suit celle de l'urbanisation planétaire »*. 11 mai 2020,
<https://www.socialter.fr/article/michel-lussault-la-geographie-du-virus-suit-celle-de-l-urbanisation-planetaire>
- DeVon, Cheyenne. “Boston is now America’s second most expensive city for renters”,
 CNBC, 10 novembre 2022,
<https://www.cnbc.com/2022/11/10/boston-beats-san-francisco-as-2nd-most-expensive-city-for-renters.html#:~:text=One%20reason%20Boston%20is%20experiencing,homes%2C%20according%20to%20the%20report.>
- Di Méo, Guy. « Chapitre 5. Richesse, pauvreté, inégalités : esquisse d’une géographie sociale du monde ». Jean-Paul Charvet éd., *Géographie humaine. Mondialisation, inégalités sociales et enjeux environnementaux*. Paris, Armand Colin, 2020, pp. 115-163
- Fogelson, Robert M. *The Great Rent Wars: New York, 1917-1929*. New York, Yale University Press, 2013.
- Geismer, Lily. *Don't blame us: suburban liberals and the transformation of the Democratic party*. Princeton, Princeton University Press, 2015.
- Gervais, Laurence. « Du privatisme à la gouvernance urbaine, administration de l’espace public urbain et questions de justice spatiale aux États-Unis ». *Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain*, n° 11, 11, mai 2014,
<https://doi.org/10.4000/mimmoc.1597>.
- . « Politique urbaine dans l’Amérique de Donald Trump : tournant néolibéral, impact des coupes budgétaires et plan de rénovation des infrastructures », *IdeAs* [En ligne], 12 | Automne / Hiver 2018,
<http://journals.openedition.org/ideas/4427>
- Gervais-Lambony, Philippe, et Frédéric Dufaux. « Justice... spatiale ! » : *Annales de géographie*, vol. n° 665-666, n° 1, janvier 2009, p. 3-15,
<https://doi.org/10.3917/ag.665.0003>
- Girola, Claudia M. « Rencontrer des personnes sans abri. Une anthropologie réflexive. »

- Politix*, vol. 9, n° 34, 34, 1996, p. 87-98.
https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1996_num_9_34_1033
- Grafmeyer, Yves, et Isaac Joseph. *L'École de Chicago : naissance de l'écologie urbaine*. Paris, Flammarion, 2009.
- Guérin-Pace, France et Elena Filipova. *Ces lieux qui nous habitent. Identités des territoires, territoires des identités*. Paris, INED, 2008.
- Haghighat, Chapour. *Exclusion sociale et milieu urbain aux Etats-Unis*. 1993. Paris V, Thèse de Doctorat en Lettres. Paris, 1993.
- Halton, Brenda. *John Hancock Tower (1976)*.
<https://explorebostonhistory.org/items/show/2>.
- Hammer, Matthew. *Mapping Neighborhood Change: Three Decades of Gentrification in Boston*, février 2013,
https://sites.tufts.edu/gis/files/2013/02/Hammer_Matt.pdf. Tufts University, Boston.
- Houssay-Holzschuch, Myriam. « *La Géographie culturelle, émergence et enjeux* », in Laurent Martin, Sylvain Venayre, *L'Histoire culturelle du contemporain*, Nouveau Monde Éditions et Centre Culturel International de Cerisy-La-Salle, 2005, p. 237-47.
- Houston, L. O. "The Carter Urban Policy a Year Later". *The Antioch Review, JSTOR*, vol. 37, n° 2, 1979, p. 134-47.
<https://www.jstor.org/stable/4638167>
- Jacobs, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. New York, Vintage Books, 1961.
- Kantor, Paul. "Globalization and the American Model of Urban Development: Making the Market", *Métropoles*, n° 1, février 2007.
<https://doi.org/10.4000/metropoles.68>
- Katito, George. "Masculinities and Markets: An Interview with Brenda Parker", *Transatlantica*, n° 2, décembre 2020.
<https://doi.org/10.4000/transatlantica.16439>
- Kelling, George L., et James Q. Wilson. "Broken Windows, The police, and neighborhood safety", *The Atlantic*, mars 1982,
<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>
- Lefebvre, Henri. « Le droit à la ville ». *L'Homme et la société*, vol. 6, n° 1, 1967, p. 29-35.
<https://doi.org/10.3406/homso.1967.1063>
- . *Le Droit à la ville*. 3e édition, Paris, Economica, 2009.
- Low, Setha M., et Neil Smith. *The politics of public space*. New York, Routledge, 2006.
- Marcuse, Peter. "What's So New about Divided Cities?", *International Journal of Urban and*

- Regional Research*, vol. 17, n° 3, 3, septembre 1993, p. 355-65.
- McGirr, Lisa. *Suburban Warriors: the origins of the new American Right*. New York, Princeton University Press, 2001.
- Mitchell, Don. *The right to the city: social justice and the fight for public space*. New York, Guilford Press, 2003.
- Peck, Tickell, Jamie, Adam. "Neoliberalizing Space", *Antipode*, vol. 34, n° 3, juillet 2002, p. 341-624,
<https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>
- Perlstein, Rick. "The Conservative Politics of Homeownership", *Revue Française d'Études Américaines*, n° 113, 2007, p. 59-64.
- Peterson, Paul E. *City Limits*. Chicago, University of Chicago Press, 1981.
- Phillips, Shane. *The affordable city: strategies for putting housing within reach (and keeping it there)*, Washington D.C., Island Press, 2020.
- Pinçon, Michel, et Monique Pinçon-Charlot. « Paris : une mosaïque sociale menacée ». *Mouvements*, vol. 15-16, n° 3, 2001, p. 215.
<https://doi.org/10.3917/mouv.015.0215>
- Porcu, Manuela. « Gated communities et contrôle de l'espace urbain. Un état des lieux », *Déviance et Société*, vol. Vol. 37, n° 2, juin 2013, p. 229-47,
<https://doi.org/10.3917/ds.372.0229>
- Quigley, John M. *A Decent Home: Housing Policy in Perspective*. Berkeley, University of California, 2000,
https://urbanpolicy.berkeley.edu/pdf/Q_BW00PB.pdf.
- Sassen, Saskia. "A New Geography of Centers and Margins" in Richard T. Le Gates et Frederic Stout. *The City Reader*, New York, Routledge, 1996, p. 208-14.
- . "Whose City Is It? Globalization and the Formation of New Claims", *Public Culture*, vol. 8, n° 2, mai 1996, p. 205-23,
<https://doi.org/10.1215/08992363-8-2-205>
- Schiesl, Martin J. *The Politics of Efficiency: Municipal Administration and Reform in America 1800 - 1920*. Berkeley, University of California Press, 1980.
- Shaw, Randy. *Generation priced out: who gets to live in the new urban America*. Oakland, University of California Press, 2018.
- Southworth, Michael. "New Urbanism and the American Metropolis", *Built Environment (1978-)*, vol. 29, n° 3, 2003, p. 210-26.
<https://www.jstor.org/stable/23287650>

- Vindevogel, Franck. « Les municipalités américaines favorisent-elles l'émergence de polices privées ? », *Déviance et Société*, vol. 28, no. 4, 2004, pp. 507-532.
<https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2004-4-page-507.htm>
- Von Hoffman, Alexander. *House by House, Block by Block: The Rebirth of America's Urban Neighborhoods*. Boston, Oxford University Press, 2003.
- Wessel, Robert H. "Privatization in the United States", *Business Economics*, vol. 30, n° 4, 1995, p. 45-50.
<https://www.jstor.org/stable/23487734>
- Wirth, Louis. "Urbanism as a Way of Life", *The American Journal of Sociology*, vol. 44, n° 1, juillet 1938, p. 1-24.
<https://www.jstor.org/stable/2768119>
- Younès, Chris. « La Ville Nature », *Appareil*, juin 2008,
<http://journals.openedition.org/appareil/455>

Pauvreté

- Bourdieu, Pierre. *La misère du monde*. Paris, Seuil, 1993.
- Chappell, Marisa. *War on Welfare: Family, Poverty, and Politics in Modern America*. Philadelphia, University Of Pennsylvania Press, 2011.
- Clarke, John. *Changing Welfare, changing states: new directions in social policy*. London, SAGE, 2004.
- Clifford, Scott, et Spencer Piston. "Americans want to help the homeless — as long as they don't get too close", *The Washington Post*, 14 juillet 2017,
<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/07/14/americans-want-to-help-the-homeless-as-long-as-theyre-not-around-this-explains-why/>
- Damon, Julien. *L'exclusion*. Paris, Presses Universitaires de France, 2018.
- Dell, Delores. "Spare Change Helps Homeless", *The Christian Science Monitor*, 4 juin 1992. Northeastern University Archives, *Cambridge Eviction free Zone M170 Box 13 out of 21, National Alliance of HUD Tenants 1995-1998*.
- Deparle, Jason. "How Jack Kemp Lost the War on Poverty", *The New York Times*, 28 février 1993,
<https://www.nytimes.com/1993/02/28/magazine/how-jack-kemp-lost-the-war-on-poverty.html>.

- Desmond, Matthew. *Evicted: Poverty and Profit in the American City*. London, Penguin Random House, 2017.
- . « Why Poverty Persists in America ». *The New York Times*, 13 mars 2023, <https://www.nytimes.com/2023/03/09/magazine/poverty-by-america-matthew-desmond.html>.
- Desmond, Matthew, et Monica Bell. “Housing, Poverty, and the Law”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 11, n° 1, 1, novembre 2015, p. 15-35. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-120814-121623>
- Duvoux, Nicolas, et Jacques Rodriguez. « La pauvreté insaisissable : Enquête(s) sur une notion ». *Communications*, vol. 98, n° 1, 2016, p. 7, <https://doi.org/10.3917/commu.098.0007>
- Ferid, Ouaja. *La pauvreté aux Etats-Unis : fatalité ou conséquence économique et sociale ?* Thèse de Doctorat en Etudes Nord-Américaines, Paris III, 1989.
- Gordon, Linda. *Pitied but Not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare, 1890-1935*. Cambridge, Harvard University Press, 1999.
- Hall, Edward T. *The Hidden Dimension*. New York, Doubleday and Company, 1966.
- Harrington, Michael. *The Other America*. Baltimore, Penguin Books, 1962.
- Huret, Romain. *La fin de la pauvreté ? Les experts sociaux en guerre contre la pauvreté aux Etats-Unis (1945-1974)*. Paris, Éditions de l'EHESS, 2008.
- Katz, Michael B. *The Price of Citizenship: Redefining the American Welfare State*, New York, Metropolitan Books, 2001, p. 15. New York, Metropolitan Books, 2001.
- . *The undeserving poor: America's enduring confrontation with poverty*. Oxford, OUP, 2013.
- Kiernan, Laura A. “Welfare Rights Groups Call Jobs Program Flawed”, *The Washington Post*, 16 février 1987, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1987/02/16/welfare-rights-groups-call-job-program-flawed/12d49fc6-6ebd-41a1-9c89-ce299ce0ff42/>
- King, Seth. S. “Unemployment up to 9.8% for July, a Postwar Record”, *The New York Times*, 7 août 1982, <https://www.nytimes.com/1982/08/07/us/unemployment-up-to-9.8-for-july-a-postwar-record.html>
- Komisar, Lucy. *Down and Out in the USA*. New York, New View points, 1974.
- Loison-Leruste, Marie. *Habiter à côté des SDF. Représentations sociales et attitudes à l'égard des personnes sans domicile fixe*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences

- Sociales, 2009,
<https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-02126238/document>.
- McFate, Lawson, Julius Wilson, Katherine, Roger, William. *Poverty, Inequality and the future of social policy*. New York, Russell Sage Foundation, 1995.
- Miller, Henry. *On the fringe: the dispossessed in America*. Lexington, Lexington Books, 1991.
- Patterson, James T. *America's struggle against poverty in the twentieth century*. Cambridge; Harvard University Press, 2000.
- Paul, Emory. "Why Charity Can Never Be More Than a Band-Aid", *Harvard Political Review*, 10 avril 2023,
<https://harvardpolitics.com/charity-band-aid/>
- Payne, Ruby, K. *A Framework for understanding poverty.*, Highlands, TX, Aha! Process, Inc, 2003.
- Pujoll, Claude. *De la nouvelle frontière à la grande société : une étude de la lutte contre la pauvreté sous la présidence de John F. Kennedy et Lyndon B. Johnson*. Thèse de Doctorat en Etudes Nord-Américaines, Bordeaux III, 1986.
- Rossi, Peter H. *Down and Out in America*. Chicago, University of Chicago Press, 1989.

Justice sociale

- Adair, Philippe. « La Théorie de la justice de John Rawls. Contrat social versus utilitarisme ». *Revue française de science politique*, vol. 41, n° 1, 1, 1991, p. 81-96.
<https://doi.org/10.3406/rfsp.1991.394540>.
- Adams, Kristen. "Do We Need a Right to Housing?", *Nevada Law Journal*, vol. 9, n° 2, 2009,
<https://ssrn.com/abstract=1431103>
- Augustine, Dallas, et Margot Kushel. "Community Supervision, Housing Insecurity, and Homelessness", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. Volume 701, n° 1, 1, mai 2022, p. 152-71.
- Batko, Samantha, et al. "Alternatives to Arrests and Police Responses to Homelessness Evidence-Based Models and Promising Practices", *The Urban Institute*, octobre 2020,
<https://www.urban.org/sites/default/files/publication/103158/alternatives-to-arrests-and-police-responses-to-homelessness.pdf>

- Biaocchi et al., Gianpaolo. “Beyond the Market: Housing Alternatives from the Grassroots”, *Dissent*, automne 2018,
<https://www.dissentmagazine.org/article/beyond-market-alternatives-grassroots-lecture/>.
- Boston Public Health Commission. *Request for Proposal, Boston Youth Resiliency & Recovery Collaborative Subcontract to support BIPOC LGBTQ+ Youth Mentorship*. 21 juin 2022,
<https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2023/06/RFP%20%20-%20BYRRC%20Youth%20Mentoring%20Subcontract.pdf>.
- Boussac, Tamara. *Retour à Newburgh, New York : Assistance sociale, fiscalité et bon gouvernement aux Etats-Unis (1945-1975)*. Thèse de Doctorat en Etudes Nord-Américaines, Ecole Doctorale de l’EHESS, décembre 2020.
- Brodeur, Jean-Paul. « Justice distributive et justice rétributive ». *Philosophiques*, vol. 24, n° 1, août 2007, p. 71-89.
<https://doi.org/10.7202/027425ar>.
- Brooks, Margaret G., et John C. Buckner. “Work and Welfare: Job Histories, Barriers to Employment, And Predictors of Work Among Low-Income Mothers”, *The American Journal of Orthopsychiatry*, n° 66 (4), 66 (4), octobre 1996.
- Byrne, Thomas H., et al. « A Rising Tide Drowns Unstable Boats: How Inequality Creates Homelessness ». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 693, n° 1, janvier 2021, p. 28-45.
<https://doi.org/10.1177/0002716220981864>.
- Castel, Robert. *Le roman de la désaffiliation : A propos de Tristan et Iseut*. 14 mars 2013,
<https://www.humanite.fr/societe/cgt/robert-castel-je-pense-que-lindividu-est-un-sujet-social-derniere-rencontre-avec-le>.
- Conrath, Patrick, et Maria Ouazzani. « La pair-aidance, un modèle social ? » *Le Journal des psychologues*, vol. 374, n° 2, 2020, p. 3-3.
- Curran, Winifred. *Never Not Organizing: Long Resistance and the Fight Against Gentrification in Pilsen, Chicago*. Conférence en ligne, Université de Nanterre, 18 avril 2023.
- Damon, Julien. *La question SDF. Critique d’une action publique*. Presses Universitaires de France, 2012,
<https://www.cairn.info/la-question-sdf--9782130595472.htm>
- Durkheim, Émile. [1893] *De la division du travail social*. Paris, Presses Universitaires de

- France, 2013.
- . *Les Règles de la méthode sociologique*. [1895], Paris, Flammarion, 1988.
- Fijalkow, Yankel. *Sociologie du logement*. Paris, La Découverte, 2011.
<https://doi.org/10.3917/dec.fijal.2011.01>
- Fraser, Nancy. (trad) *Qu'est-ce que la justice sociale ?* Paris, Livre de Poche, 2011.
- Friedman, Gerald. « Les États-providence américains : valeurs et politique dans la fabrique du système redistributif des États-Unis ». *Cycnos*, vol. 29.1, 2013,
<http://epi-revel.univ-cotedazur.fr/publication/item/186>
- Garrau, Marie. « De notre responsabilité pour la justice : Penser le politique avec Iris Marion Young. Avant-propos ». *Archives de Philosophie*, vol. Tome 85, n° 3, juin 2022, p. 5-12.
<https://doi.org/10.3917/aphi.853.0005>.
- Gervais, Laurence. « 'Queering activism', passivité radicale, désobéissance civile et systèmes d'entre-aide aux États-Unis : la praxis queer est-elle un modèle d'agentivité pour la création d'espaces de résistance ? » Conférence en ligne, Université de Nanterre, 4 avril 2023,
<https://lleg.hypotheses.org/>
- Ginsberg, Leon H., et Julie Miller-Cribbs. *Understanding social problems, policies, and programs*. Columbia, University of South Carolina, 2005.
- Golightley, Malcolm, et Margaret Holloway. "Editorial", *British Journal of Social Work*, vol. 46, n° 1, janvier 2016, p. 1-7.
<https://doi.org/10.1093/bjsw/bcw001>
- Harvey, David. *Social Justice and the City*. University of Georgia Press, 1973,
<http://www.jstor.org/stable/j.ctt46nm9v>
- Hasenfeld, Yekeshel. *Administrative Leadership in the Social Services: The Next Challenge*. New York, The Haworth Press, 1989.
- Hills, John, et al. *Understanding Social Exclusion*. New York, Oxford University Press, 2002.
- Honneth, Axel, et Pierre Rusch. *La lutte pour la reconnaissance*. Paris, Gallimard, 2013.
- Huret, Romain. « La fin de l'Etat-providence ? Un bilan de la politique sociale de George W. Bush ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 97, no. 1, 2008, pp. 105-116. Presses de Sciences-Po, 2008.
- Kostrzyńska, Małgorzata. "The role of the Third – the mediator between the world of the homeless and the world of normal". *Pensée plurielle*, vol. 28, n° 3, 3, 2011, p. 103-11,

<https://doi.org/10.3917/pp.028.0103>

- Massey, Douglas S., et Nancy A. Denton. *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge, Harvard University Press, 2003.
- Mistral, Jacques, et Bernard Salzmann. *La préférence américaine pour l'inégalité*. Paris, Temps Réels, 2006.
- Mizrahi, Terry. *Encyclopedia of social work*. 20th éd., Washington D.C., Oxford University Press, 2008.
- Pavelchievici, Ruxandra, et Didier Revest. *Législation et progrès socio-économique dans le monde anglophone*. Paris, L'Harmattan, 2013.
- Piketty, Thomas. *Le capital au XXI^e siècle*. Paris, Éditions Points, 2019.
- Rawls, John. *A theory of justice*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
- Renaudie, Maxime. *Les droits sociaux aux États-Unis : Essai sur la garantie des droits sociaux dans la culture juridique américaine*. Thèse de Doctorat en Droit, Université Cergy-Pontoise, 2013.
- . « L'évolution du concept de propriété au fondement de la protection sociale de marché aux États-Unis ». *Jus Politicum*, 2015, <http://juspoliticum.com/article/L-evolution-du-concept-de-propriete-au-fondement-de-la-protection-sociale-de-marche-aux-Etats-Unis-1272.html>
- Riutort, Philippe. *Sociologie de la communication politique*. Paris, La Découverte, 2013.
- Sägesser, Caroline. « Les droits de l'homme ». *Dossiers du CRISP*, vol. 73, n° 2, 2009, p. 9-96.
- Skocpol, Theda. *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*. 3. print, Princeton, Princeton Univ. Press, 1995.
- Stern, Mark J., et June Axinn. *Social Welfare: a history of the American response to need*. 8th ed, Boston, Pearson Education, 2012.
- Stiglitz, Joseph E. *Rewriting the rules of the American economy: an agenda for growth and shared prosperity*. New York, W. W. Norton & Company, 2016.
- Tani, Karen M. *States of Dependency: Welfare, Rights, and American Governance, 1935-1972*. New York, Cambridge University Press, 2016.
- Thimmesch, Paige. “The Oxymoron of Fiscally Conservative, Socially Liberal Ideology”, *The Berkeley Beacon*, 14 octobre 2020, <https://berkeleybeacon.com/the-oxymoron-of-fiscally-conservative-socially-liberal-ideology/>

- Tillotson, Amanda R., et Laura Lein. "The Policy Nexus: Panhandling, Social Capital and Policy Failure", *Journal of Sociology & Social Welfare*, vol. XLIV, n° 2, juin 1997, p. 79.
- Wacquant, Loïc. « La fabrique de l'État néolibéral : « Workfare », « Prisonfare » et insécurité sociale ». *Civilisations*, n° 59-1, juin 2010, p. 151-74.
<https://doi.org/10.4000/civilisations.2249>
- Weir, Margaret, et al., éditeurs. *The Politics of social policy in the United States*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1988.
- Young, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*. Paperback reissue, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2011.

Philosophie, phénoménologie

- Arendt, Hannah, et Georges Fradier. *Condition de l'homme moderne*. Paris, Pocket/Calmann-Lévy, 2017.
- Besozzi, Thibaut. « La structuration sociale du monde des sans-abri ». *Sociologie*, vol. 12, mars 2021, p. 247-66.
- Bonitto, Céline. « Goffman et l'ordre de l'interaction : un exemple de sociologie compréhensive ». *Philonsorbonne*, n° 1, novembre 2007, p. 31-48.
<https://doi.org/10.4000/philonsorbonne.102>.
- Bouchard, Gérard. « Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde ». Montréal, *Boréal*, 2000, p. 391.
- Bouret, Xavier. *Un discours institutionnel face au sans-abrisme. Quel réseau d'aide pour empêcher la désaffiliation ? Analyse des discours d'acteurs institutionnels et de personnes sans-abri au sein d'une ville wallonne de taille moyenne*. Master, Université Catholique de Louvain, 2018.
<http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:16271>
- Branaa, Jean-Eric. *La Constitution américaine et les institutions*. Paris, Ellipses, 1999.
- Breviglieri, Marc. « De la difficulté à entrer en contact : L'enjeu phénoménal d'instituer des espaces sensoriels pour le travail social hors murs ». *Ambiances*, juin 2013.
<https://doi.org/10.4000/ambiances.345>
- Butler, Judith. "Precarious Life, Vulnerability, and the Ethics of Cohabitation", *The Journal of Speculative Philosophy*, vol. 26, n° 2, avril 2012, p. 134-51.

- <https://doi.org/10.5325/jspecphil.26.2.0134>
- Clifford, Edward. "Social Visibility", *Child Development*, vol. 34, n° 3, septembre 1963, p. 799.
- <https://doi.org/10.2307/1126773>
- Colliot-Thélène, Catherine. « Retour sur les rationalités chez Max Weber » : *Les Champs de Mars*, vol. N° 22, n° 2, septembre 2011, p. 13-30.
- <https://doi.org/10.3917/lcdm1.022.0013>
- Debray, Eva. « Erving Goffman et l'ordre social ». *La Vie des Idées*, 2014, https://laviedesidees.fr/IMG/pdf/20140908_goffman-3-2-2.pdf.
- Fleury, Cynthia. *Les Chemins de la Philosophie*, « Le temps, ce je-ne-sais-quoi et ce presque-rien ». 1/4, <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/les-chemins-de-la-philosophie/le-temps-ce-je-ne-sais-quoi-et-ce-presque-rien-7843666>.
- Goffman, Erving. *Comment se conduire dans les lieux publics. Notes sur l'organisation sociale des rassemblements*. Traduit par D. Cefaï, Paris, Economica, 2013.
- Kristeva, Julia. *Pouvoirs de l'horreur : essai sur l'abjection*. Paris, Editions du Seuil, 1980.
- Lepsius, M. Rainer. « Intérêts et idées. La problématique de l'imputation chez Max Weber ». *Trivium*, n° 12, décembre 2012.
- <https://doi.org/10.4000/trivium.4368>
- Ordioni, Natacha. « Le concept de crise : un paradigme explicatif obsolète ? Une approche sexospécifique » : *Mondes en développement*, vol. n°154, n° 2, juin 2011, p. 137-50.
- <https://doi.org/10.3917/med.154.0137>
- Sandel, Michael J. *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* New York, Penguin Books, 2021.
- Tassin, Étienne. « Les gloires ordinaires : Actualité du concept arendtien d'espace public ». *Cahiers Sens public*, vol. n° 15-16, n° 1, juillet 2013, p. 23-36.
- <https://doi.org/10.3917/csp.015.0023>
- Wolton, Dominique. *La Communication, les hommes et la politique*. Paris, Odile Jacob, 2015.
- Wright, Erik Olin. *Envisioning real utopias*. New York, Verso, 2010.

Le sans-abrisme aux États-Unis

- A., Beth., et James Wright. « Les sans-domicile aux États-Unis. Leçons tirées de quinze années de recherche ». *Sociétés contemporaines*, vol. 30, n° 2, 2, 1998, p. 35-66.
<https://www.cairn.info/revue-societes-contemporaines-1998-2-page-35.htm>
- Anderson, Nels. [1923] *The Hobo: The Sociology of the Homeless Man*, Mansfield Center, Martino Publ, 2014.
- Appelbaum, Binyamin. “America’s cities could house everyone if they chose to”, *The New York Times*, 15 mai 2020,
<https://www.nytimes.com/2020/05/15/opinion/sunday/homeless-crisis-affordable-housing-cities.html>
- Béja, Alice. « Les hobos américains, au croisement des écritures ». *Sociologie et sociétés*, vol. 48, n° 2, octobre 2016, p. 77-94.
<https://doi.org/10.7202/1037715ar>
- Bingham, Richard D. et al. *The Homeless in contemporary society*. New York, Sage Publications, Urban Research Center, 1987.
- Birnbaum, Jean. *Repousser les frontières ?* Paris, Gallimard, 2014.
- Blau, Joel. *The Visible Poor: Homelessness in the United States*. New York, Oxford University Press, 1992.
- Boismenu, Gérard, et al. *L’aide au conditionnel : La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*. Montréal, Presses de l’Université de Montréal, 2003.
<https://doi.org/10.4000/books.pum.13708>.
- Bontout, Olivier, et al. « Les disparités de l’aide sociale entre États aux États-Unis : » *Revue française des affaires sociales*, n° 1, mars 2002, p. 43-71.
<https://doi.org/10.3917/rfas.021.0043>.
- Burnes, Donald W., et David L. DiLeo. *Ending Homelessness: Why We Haven’t, How We Can*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2019.
- Carr, Robert B. “Crisis-calls from needy to United Way are increasing”, *The Boston Globe*, 16 octobre 1983, p. 31.
<https://bostonglobe.newspapers.com/search/?query=%22Crisis-calls%20from%20needy%20to%20United%20Way%20are%20increasing%22>
- Coates, Robert C. *A street is not a home: solving America’s homeless dilemma*. Buffalo,

- Prometheus Books, 1990.
- Cobb-Clark, Deborah A., et al. "A Journey Home: What Drives How Long People Are Homeless?", *Journal of Urban Economics*, vol. 91, janvier 2016, p. 57-72.
<https://doi.org/10.1016/j.jue.2015.11.005>
- Culhane, Dennis P. "The Cost of Homelessness: A Perspective from the United States", *European Journal of Homelessness*, vol. 2.1, 2008, p. 97-114.
- Culhane, Dennis P., et Seongho An. "Estimated Revenue of the Nonprofit Homeless Shelter Industry in the United States: Implications for a More Comprehensive Approach to Unmet Shelter Demand", *Housing Policy Debate*, vol. 32, n° 6, novembre 2022, p. 823-36.
<https://doi.org/10.1080/10511482.2021.1905024>
- Culhane, Dennis P., et Stephen Metraux. "Rearranging the Deck Chairs or Reallocating the Lifeboats? Homelessness Assistance and Its Alternatives", *Journal of the American Planning Association*, vol. 74, n° 1, janvier 2008, p. 111-21.
<https://doi.org/10.1080/01944360701821618>.
- Cummings, Judith. "Surge of Homeless People in Nation Tests Cities' Will and Ability to Cope", *The New York Times*, 3 mai 1982, p. 13.
<https://www.nytimes.com/1982/05/03/us/surge-of-homeless-people-in-nation-tests-cities-will-and-ability-to-cope.html>
- Dennis, Deborah, et al. *Toward Understanding Homelessness: The 2007 National Symposium on Homelessness Research*. Department of Health and Human Services, US Department of Housing and Urban Development, 2007.
- DePastino, Todd. *Citizen Hobo: How a Century of Homelessness Shaped America*. Chicago, University of Chicago Press, 2005.
- Desjarlais, Robert R. *Shelter blues: sanity and selfhood among the homeless*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1997.
- Dissard, Anne-Marie. *Le phénomène des sans-abri aux Etats-Unis*. Thèse de Doctorat en Etudes Nord-Américaines, Paris IV, 1997.
- Dreier, Peter, et Richard Appelbaum. "American Nightmare: Homelessness", *Challenge*, vol. 34, n° 2, 1991, p. 46-52.
<http://www.jstor.org/stable/40721239>
- Freeman, Richard B., et Brian Hall. "Permanent Homelessness in America?", *Population Research and Policy Review*, vol. 6, n° 1, 1987, p. 3-27.
- Fu, Samantha, et Gabi Velasco. "Decommodification and its Role in Advancing Housing

- Justice”, *The Urban Institute*, février 2023,
<https://www.urban.org/sites/default/files/2023-02/Decommodification%20and%20Its%20Role%20in%20Advancing%20Housing%20Justice.pdf>.
- Fuller Torrey et al., E. “The Shortage of Public Hospital Beds for Mentally Ill Persons”, *A Report of the Treatment Advocacy Center*, 2008,
https://www.treatmentadvocacycenter.org/storage/documents/the_shortage_of_public_hospital_beds.pdf.
- Garrick, David. “Disappearance of SRO hotels playing even larger role in San Diego’s homelessness problem”, *Los Angeles Times*, 9 février 2016,
<https://www.latimes.com/local/california/la-me-0209-san-diego-sro-20160209-story.html>.
- Gilderbloom, John I., et Richard P. Appelbaum. *Rethinking Rental Housing*. Philadelphia, Temple University Press, 1988.
- Gladwell, Malcolm. “Million Dollar Murray: Why problems like homelessness may be easier to solve than to manage”, *The New Yorker*, février 2006,
<https://www.newyorker.com/magazine/2006/02/13/million-dollar-murray>.
- Glasser, Irene, et Rae Bridgman. *Braving the street: the anthropology of homelessness*. New York, Berghahn Books, 1999.
- Goodwin, Michael. “Costs to Shelter Homeless in City Climbing Sharply”, *The New York Times*, 2 octobre 1983,
<https://www.nytimes.com/1983/10/02/nyregion/costs-to-shelter-homeless-in-city-climbing-sharply.html>.
- Greenstone, Scott. “How much will homelessness rise? Grim study shows possible ‘impact of doing nothing,’ researchers say”, *The Seattle Times*, 21 janvier 2021,
<https://www.seattletimes.com/seattle-news/homeless/homelessness-could-rise-twice-as-much-nationwide-what-it-did-after-the-great-recession-study-says/>.
- Hombs, Mary Ellen. *American Homelessness: A reference handbook*. Third Edition, New York, ABC-CLIO, 2001.
- Kim, Greg. « Here’s why people think Seattle will reverse course on homelessness ». *The Seattle Times*, 3 juillet 2023,
<https://www.seattletimes.com/seattle-news/homeless/heres-why-people-think-seattle-will-reverse-course-on-homelessness/>.
- Kimmelman, Michael. “How Houston Moved 25,000 People from the Streets into Homes of

- Their Own”, *The New York Times*, 14 juin 2022,
<https://www.nytimes.com/2022/06/14/headway/houston-homeless-people.html>.
- Kozol, Jonathan. *Rachel and her children: Homeless families in America*. New York, Broadway Books, 1988.
- Lecomte, Yves. « Le processus de désinstitutionnalisation aux États-Unis (deuxième partie) ». *Santé mentale au Québec*, vol. 13, n° 2, octobre 2006, p. 35-52.
<https://doi.org/10.7202/031456ar>.
- Levin, Sam. “San Diego ramps up arrests of unhoused people: ‘Harder to survive’”. *The Guardian*, 17 août 2023,
<https://www.theguardian.com/us-news/2023/aug/17/san-diego-arrest-unhoused-homeless-crisis>.
- Levitas, Mitchel. “Homeless in America”, *The New York Times*, 10 juin 1990,
<https://www.nytimes.com/1990/06/10/magazine/homeless-in-america.html>.
- Lough, James H. *A Homeless Panic: The Homeless Experience in America*. Boston, Page Turner, Press and Media, 2020.
- Mazzara, Alicia, et Brian Knudsen. “Where Families with Children Use Housing Vouchers: A Comparative Look at the 50 Largest Metropolitan Areas”, *Poverty & Race Research Action Council*, 2019,
<https://www.jstor.org/stable/resrep27296>.
- Mervosh, Sarah. “Minneapolis, Tackling Housing Crisis and Inequity, Votes to End Single-Family Zoning”, *The New York Times*, 13 décembre 2018,
<https://www.nytimes.com/2018/12/13/us/minneapolis-single-family-zoning.html>.
- Mitchell, Don. “The Annihilation of Space by Law: the Roots and Implications of Anti-homeless Laws in the United States”, *Antipode*, vol. 29, n°3, juillet 1997,
<https://doi.org/10.1111/1467-8330.00048>
- Mitchell, Don, et Lynn A. Staehelli. “Clean and Safe? Property Redevelopment, Public Space, and Homelessness in Downtown San Diego”, *The Politics of Public Space*, New York, Routledge, 2006, p. 143-75.
- Morton, M. H., Samuels, G. M., Dworsky, A., & Patel, S. “Missed opportunities: LGBTQ youth homelessness in America”, Chapin Hall at the University of Chicago, 2018,
<https://www.chapinhall.org/wp-content/uploads/VoYC-LGBTQ-Brief-FINAL.pdf>.
- National Low Income Housing Coalition. “The Case for Housing First”. 13 février 2023,
<https://nlihc.org/sites/default/files/Housing-First-Research.pdf>.
- Nourazari, Sarah, et al. “Making the Case for Proactive Strategies to Alleviate Homelessness:

- A Systems Approach”, *International Journal of Environmental Resesarch and Public Health*, 2021,
<https://www.mdpi.com/1660-4601/18/2/526>
- Office of Development Policy and Research. “2022 AHAR: Part 1 - PIT Estimates of Homelessness in the U.S”.
<https://www.huduser.gov/portal/datasets/ahar/2022-ahar-part-1-pit-estimates-of-homelessness-in-the-us.html>.
- Padgett, Deborah, et al. *Housing first: ending homelessness, transforming systems, and changing lives*. New York, Oxford University Press, 2016.
- Popkin, Susan J. “The HOPE VI Program: What about the Residents?”, *The Urban Institute*, décembre 2002,
https://webarchive.urban.org/UploadedPDF/310593_HopeVI.pdf.
- Rabe Thomas, Jacqueline. “Why half of *Affordable housing vouchers* in CT go unused: ‘A slamming door in my face’”, *CT Insider*, 30 novembre 2022,
<https://www.ctinsider.com/news/article/Half-of-CT-affordable-housing-lottery-winners-17597460.php>
- Rousseau, Ann Marie. *Shopping Bag ladies*. New York, The Pilgrim Press, 1981.
- Sandler, Lauren. *This is all I got: a new mother’s search for home*. First edition, New York, Random House, 2020.
- Shashaty, Andre. “U.S. Cuts Back and Shifts Course on Housing Aid”, *The New York Times*, 18 octobre 1981,
<https://www.nytimes.com/1981/10/18/realestate/us-cuts-back-and-shifts-course-on-housing-aid.html>
- Shinn, Marybeth, et Daniel Gubits. “Family Options Study 3-Year Impacts of Housing and Services Interventions for Homeless Families”, *U.S. Department of Housing and Urban Development | Office of Policy Development and Research*, octobre 2016,
<https://www.huduser.gov/portal/publications/Family-Options-Study.html>.
- Shinn, Marybeth, et Jill Khadduri. *In the Midst of Plenty: Homelessness and What to Do About it*. Hoboken NJ, Wiley Blackwell, 2020.
- Spellman, Brooke, et al. “Costs Associated with First-Time Homelessness for Families and Individuals”, *US Department of Housing and Urban Development*, mars 2010, p. ES- 8,
https://www.huduser.gov/publications/pdf/costs_homeless.pdf.
- Spolar, Chris. “Thousands March on Mall in Mass Appeal for Affordable housing”, The

- Washington Post*, 8 octobre 1989,
<https://www.washingtonpost.com/archive/local/1989/10/08/thousands-march-on-mall-in-mass-appeal-for-affordable-housing/bd1ffe89-9148-48f3-809b-f9df6b224709/>
- Spolar, Chris, et Marcia Slacum. “Mitch Snyder Found Hanged in CCNV Shelter”, *The Washington Post*, 6 juillet 1990,
<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1990/07/06/mitch-snyder-found-hanged-in-ccnv-shelter/fbec389e-afc8-4c75-825d-e0d8a7649209/>
- Stone, Michael E. *One-third of a nation: a new look at housing affordability in America*. Washington D.C., Economic Policy Institute, 1990.
- Sweeney, Richard. *Out of Place: Homelessness in America*. New York, HarperCollins College Div., 1993.
- Tsai, Jack, et al. “Changes in Public Attitudes and Perceptions about Homelessness Between 1990 and 2016”, *American Journal of Community Psychology*, vol. 60, n° 3-4, décembre 2017, p. 599-606.
<https://doi.org/10.1002/ajcp.12198>.
- Tucker, William. *The Excluded Americans: Homelessness and Housing Policies*. Washington D.C., Regnery Gateway, 1990.
- Tull, Jim. “Homelessness: An Overview”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1992, p. 29.
- Varner, Lynne. “Thousands march for Housing”, *UPI Archives*, 7 octobre 1989,
<https://www.upi.com/Archives/1989/10/07/Thousands-march-for-housing/3302623736000/>

Le sans-abrisme dans le Massachusetts

Références générales

- Argeriou, Milton. “Homelessness in Massachusetts: Perception, Policy, and Progress”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1, 1992,
<http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/40>
- Barbanell, Ari. *Don't walk by*. n° 1, 1,
www.winterwalkboston.org.
- Bassuk, Ellen. “Social and Economic Hardships of Homeless and Other Poor Women”, *The American Journal of Orthopsychiatry*, n° 63 (3), 63 (3), juillet 1993.

- Bassuk, Rosenberg, Ellen L., Lynn. “Why does family homelessness occur? A case-control study”, *American Journal of Public Health*, vol. 78, n° 7, juillet 1988, p. 783-86.
- Bassuk, Rubin, Ellen, Lenore. “Homeless children: a neglected population”, *The American Journal of Orthopsychiatry*, n° 57, (2), 57, (2), avril 1987,
<https://doi.org/10.1111/j.1939-0025.1987.tb03538.x>
- Bratt, Rachel G. “Outcomes of Foreclosure: Literature Review and Experiences in Lowell”, Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 4.3, Massachusetts Federal Reserve Bank of Boston, juin 2020, p. 24,
<https://www.bostonfed.org/publications/community-development-issue-briefs/2020/issue-4/outcomes-of-foreclosure-literature-review-and-experiences-in-lowell-massachusetts.aspx#collapse2>.
- Browne, Angela. “Family Violence and Homelessness: The Relevance of Trauma Histories in the Lives of Homeless Women”, *The American Journal of Orthopsychiatry*, n° 63 (3), 63 (3), juillet 1993.
- Caceres, Nomer. *MassLandlords Blog*. 19 octobre 2021,
<https://masslandlords.net/cost-help-massachusetts-homeless/>
- City of Boston. *MAYOR MICHELLE WU LEADS 43RD ANNUAL HOMELESS CENSUS*.
<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>
- Corliss, Heather L., et al. « High Burden of Homelessness Among Sexual-Minority Adolescents: Findings From a Representative Massachusetts High School Sample ». *American Journal of Public Health*, vol. 101, n° 9, 9, septembre 2011, p. 1683-89.
<https://doi.org/10.2105/AJPH.2011.300155>
- Djajkovski, Petar. “Boston’s *Long Island*: Sad story of a ghost island”, *Abandoned Spaces*, 23 juillet 2017,
<https://www.abandonedspaces.com/public/bostons-long-island-sad-story-ghost-island.html>
- Federal Housing Administration. *Analysis of the Boston, Massachusetts Housing Market as of October 1, 1966, A Report by the Department of Housing and Urban Development*. octobre 1967,
<https://www.huduser.gov/portal/publications/pdf/scanned/scan-chma-BostonMassachusetts-1966.pdf>.
- Freyer, Felice J., et Danny McDonald. “Advocates for homeless rap disposal of wheelchairs

- in police sweep of troubled district”, *The Boston Globe*, 7 août 2019,
<https://www.bostonglobe.com/metro/2019/08/07/advocates-for-homeless-criticize-destruction-wheelchairs-during-boston-police-sweep/WCieqfpvPMEqwqSY4A5dOI/story.html>.
- Gay, Greenberg, Malcolm, Zoe. “Homeless facing ‘a disaster for families’”, *The Boston Globe*, 3 avril 2020,
<https://www.bostonglobe.com/2020/04/03/nation/coronavirus-could-be-disaster-families-living-shelters/>
- Greenberg, Zoe. “A dubious distinction: Massachusetts ranks first in growth of family homelessness”, *The Boston Globe*, 28 janvier 2020
<https://www.bostonglobe.com/2020/01/28/opinion/dubious-distinction-massachusetts-ranks-first-growth-family-homelessness/>
- Hudson, Christopher. “The Homeless of Massachusetts: An Analysis of the 1990 U.S. Census S-Night Data”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 9, n° 1, 1, 1993, p. 79-102.
- “If you can’t make it in Massachusetts, I suggest you leave”, Gov. William Weld. 1994 1992. Northeastern Archives, The Oral History Center Records 1978 1998 M73 Box 13 out of 21 (Entre 1992 et 1994, date non précisée).
- Kahn, Ric. “Newspaper for the Homeless Suffering its Growing Pains”, *The Boston Globe*, 3 janvier 1993. Northeastern University Archives, *Cambridge Eviction free Zone* M170 Box 13 out of 21, National Alliance of HUD Tenants 1995-1998.
- Marsh, Sue. “Making the Homeless Disappear: Redefining Homelessness in Massachusetts”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1, 1992, p. 511-21.
- Massachusetts Coalition for the Homeless, Top Budget Priorities FY’06*. Northeastern University Archives, *Cambridge Eviction free Zone* M170 Box 13, Mass Tenant Organization and Massachusetts Coalition for the Homeless 1998-2005, Boston.
- Mass.gov. “Become a Member of the Massachusetts Commission on LGBTQ Youth”,
<https://www.mass.gov/info-details/become-a-member-of-the-massachusetts-commission-on-lgbtq-youth>.
- Mogg, Katie. “Late baby boomers have long been vulnerable to homelessness. Now as they age, housing providers are struggling to keep up with their needs”, *The Boston Globe*, 22 octobre 2022,
<https://www.bostonglobe.com/2022/10/22/metro/late-baby-boomers-have-long-been-vulnerable-homelessness-now-they-age-housing-providers-are-struggling-keep-up->

with-their-needs/

Nee, Mary. “Lessons from the Field”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 23, n° 1, 1, 2010, p. 120-27.

Platoff, Emma. “Massachusetts grew bigger and more diverse, new census data show”, *The Boston Globe*, 12 août 2021,
<https://www.bostonglobe.com/2021/08/12/metro/new-census-data-is-being-released-thursday-beginning-2021-redistricting-process-earnest/>

Ring, Richard E. “Massachusetts at the Crossroads”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1, 1992,
<http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/54>.

Slavet et al., Joseph S. “After the Miracle: A History and Analysis of the Massachusetts Fiscal Crisis: Being a Drama in Five Acts, with an Implied Invitation to the Reader to Participate in the Crafting of the Final Act”, *John M. McCormack Graduate School of Policy and Global Studies Publications*, n° 13, 1990, p. 4.

Vetstein, Rich. “The Notice to Quit: Terminating Massachusetts Residential Tenancies, Traps for The Unwary”, *The Massachusetts Real Estate Blog*, 23 juin 2014,
<http://massrealestatelawblog.com/tag/massachusetts-no-fault-eviction/>

Assistance médicale et juridique

Anderson, R. Peter. “Greater Boston Legal Services taking Steps to Minimize Crisis”, *The Boston Globe*, 25 novembre 1983, p. 22.
<https://bostonglobe.newspapers.com/image/437540683/?terms=.%20%22Greater%20Boston%20Legal%20Services%20taking%20Steps%20to%20Minimize%20Crisis%22&match=1>

Bartlett, Jessica, et Samantha J. Gross. “Hospitals and aid groups press state for improved ‘front door’ to emergency shelter”, *The Boston Globe*, 2 mai 2023,
https://www.bostonglobe.com/2023/05/02/metro/hospitals-aid-groups-press-state-improved-front-door-emergency-shelter/?p1=StaffPage&p1=Article_Inline_Text_Link

Bassuk, Beardslee, Ellen, William R. *Depression in Homeless mothers: Addressing an Unrecognized Public Health Issue*. 2014,
<https://doi.org/10.1037/h0098949>.

Brown, Bassuk, Angela, Shari S. “Intimate Violence in the Lives of Homeless and Poor

- Housed Women: Prevalence and Patterns in an Ethnically Diverse Sample”, *The American Journal of Orthopsychiatry*, n° 67 (2), 67 (2), avril 1997.
- Commonwealth of Massachusetts Health Policy Commission. *Community Hospitals at a Crossroads: Findings from an Examination of the Massachusetts Health Care System*. 2016,
<https://www.mass.gov/doc/community-hospitals-at-a-crossroads-findings-from-an-examination-of-the-massachusetts-health/download>.
- Connolly, Mike. “Introducing the Massachusetts Social Housing Act”, 20 juin 2023,
https://www.repmikeconnolly.org/introducing_the_massachusetts_social_housing_act
- Freyer, Felice J., et al. “Tensions flare as homeless and drug users spread into South End”, *The Boston Globe*, 8 août 2019,
<https://www.bostonglobe.com/metro/2019/08/08/tensions-flare-homeless-and-drug-users-spread-into-south-end/6ezmt03vWJ2GEUvs2aRQhK/story.html>
- Higgins, Richard. “Aiding Those in Need by Making the Most of the Least”, *The Boston Globe*, 25 novembre 1983,
<https://bostonglobe.newspapers.com/image/437540711/?terms=%22shelters%20for%20400%22%20at%20risk&match=1>.
- Hogarty, Richard A. “Downsizing the Massachusetts Mental Health System: The Politics of Evasion”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 12, n° 1, 1996,
<http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol12/iss1/3>.
- Kidder, Tracy. *Rough Sleepers: Dr. Jim O’Connell’s urgent mission to bring healing to homeless people*. Format Kindle, Random House, 2023.
- Lebow, Joan M., et al. “AIDS Among the Homeless of Boston: A Cohort Study”, *Journal of Acquired Immune Deficiency Syndromes & Human Retrovirology*, vol. 8, n° 3, mars 1995, p. 292-96.
<https://doi.org/10.1097/00042560-199503010-00011>.
- Massachusetts Coalition for the Homeless. *Statewide Domestic Violence Shelters*.
<https://mahomeless.org/domestic-violence-shelters/>
- McDonald, Nancy. “Preserving the 13A Portfolio in Massachusetts”, *MassHousing Rental Housing: Preservation and Rehabilitation*, 2019,
<https://ncsha.org>
- O’Connell, James. “Boston HealthCare for the Homeless Program: A Success Story”, *AMA Journal of Ethics*, janvier 2009,
<https://journalofethics.ama-assn.org/article/boston-healthcare-homeless-program->

success-story/2009-01#:~:text=Virtual%20Mentor.,PDF

- O'Connell, James et al. "The Boston Health Care for the Homeless Program: a public health framework", *American Journal of Public Health*, vol. 100,8, n° 1400-8, 1400-8, 2010.
- Salomon, Amy, et al. "Patterns of *Welfare* Use among Poor and Homeless Women", *The American Journal of Orthopsychiatry*, n° 66 (4), 66 (4), octobre 1996.
- Sard, Barbara. "Housing the Homeless Through Expanding Access to Existing Housing Subsidies", *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1, 1992, p. 187-201.
- Schlesinger, Mark, et al. "Competitive Bidding and States' Purchase of Services: The Case of Mental Health Care in Massachusetts", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5, n° 2, 1986, p. 245.
<https://doi.org/10.2307/3323544>.
- Valencia, Milton. "A push to share pain of addiction". *The Boston Globe*, 14 mars 2022, p. A1.
<https://bostonglobe.newspapers.com/image/825213859/?terms=a%20push%20to%20share%20the%20pain%20of%20addiction&match=1>
- Ward, Ellen Elizabeth. *The Massachusetts HomeBASE Program: Lessons Learned from a Statewide Housing-First Policy for Homeless Families*. Master's in City Planning, Massachusetts Institute of Technology. Department of Urban Studies and Planning, 2012,
<https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/73712>.

Contrôle des loyers

- Brinker, Andrew. "Rent control Battle Looms But It's Never Been Easy to Pass Tenant Protection on *Beacon Hill*", *The Boston Globe*, 23 avril 2023,
https://www.bostonglobe.com/2023/04/23/business/rent-control-battle-looms-its-never-been-easy-pass-tenant-protections-beacon-hill/?et rid=1953941848&s_campaign=todaysheadlines:newsletter.
- Enright, Aidan. "A History of Rent control Policy in Massachusetts", *Pioneer Institute*, avril 2023,
https://pioneerinstitute.org/economic_opportunity/a-history-of-rent-control-policy-in-massachusetts/.
- Estes, Andrea. "Evictions skyrocket with demise of rent control", *The Boston Herald*, 8 août

1997. Northeastern University Archives, *Cambridge Eviction free Zone*, M170 Box 13 out of 21, Newspaper articles 1997.

Gentrification et zonage

Acitelli, Tom. “In Boston, Rising Rent Has Far Outpaced Income Since 1980”, *Curbed*, 7 juillet 2016,

<https://boston.curbed.com/2016/7/7/12108420/boston-rising-rents-since-1980>.

Brinker, Andrew. “As new housing law takes effect, most towns fall in line, for now”, *The Boston Globe*, 3 février 2023,

<https://www.bostonglobe.com/2023/02/03/business/new-housing-law-takes-effect-most-towns-fall-line-now/>

---. “Local funds meant to support housing are sometimes used to block it, report finds”, *The Boston Globe*, 7 juin 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/06/07/business/local-funds-meant-support-housing-are-sometimes-used-block-it-report-finds/?s_campaign=breakingnews:newsletter

Chiumenti, Nicholas, et Aradhya Sood. *Local Zoning Laws and the Supply of Multifamily Housing in Greater Boston*. Federal Reserve Bank of Boston, octobre 2022,

<https://www.bostonfed.org/publications/new-england-public-policy-center-research-report/2022/local-zoning-laws-and-the-supply-of-multifamily-housing-in-greater-boston.aspx>.

Citizens’ Housing and Planning Association. “Fact Sheet on Chapter 40B The State’s Affordable Housing Zoning Law”, octobre 2011,

<https://www.chapa.org/sites/default/files/Fact%20Sheet%20on%20Chapter%2040B%202011%20update.pdf>.

Fortier, Marc. “Boston Is 2nd Most Expensive US City for Renters, New Report Shows”, NBC Boston, 26 octobre 2022,

<https://www.nbcboston.com/news/local/boston-is-2nd-most-expensive-us-city-for-renters-new-report-shows/2873892/>.

McCreight, Mac. “Condo Law History”, *Mass Legal Help*,

<https://www.masslegalhelp.org/housing/lt1-chapter-17-condo-law-history>

The Fair Housing Center. *Historical Shift from Explicit to Implicit Affecting Housing Segregation in Eastern Massachusetts*.

<https://www.bostonfairhousing.org/timeline/1950s-1975-Suburbs.html>

Turken, Sam. “Worcester’s housing market, once affordable, is squeezing out many residents”, *WGBH Boston*, 16 juin 2022,
<https://www.wgbh.org/news/local-news/2022/06/16/worcesters-housing-market-once-affordable-is-squeezing-out-many-residents>

Les foyers d’urgence

Bassuk, E. et al. “Characteristics of sheltered homeless families”, *American Journal of Public Health*, vol. 76, n° 9, 9, septembre 1986, p. 1097-101,

<https://doi.org/10.2105/AJPH.76.9.1097>

Brinker, Andrew. “Despite neighborhood concerns, plan to convert hotel to homeless housing in Dorchester heads for BPDA vote”, *The Boston Globe*, 10 mai 2023,

<https://www.bostonglobe.com/2023/05/10/business/despite-neighborhood-concerns-plan-convert-hotel-homeless-housing-dorchester-heads-bpda-vote/>

Daley, Beth. “With the Bitter Cold, Homeless are Filling Shelters”, *The Boston Globe*, 7 janvier 1988, p. 19.

<https://bostonglobe.newspapers.com/image/438859957/?terms=With%20the%20Bitter%20Cold%2C%20Homeless%20are%20Filling%20Shelters&match=1>

Damiano, Mike. “Baker seeks ‘urgent assistance’ from federal government for influx of migrants”, *The Boston Globe*, 1er novembre 2022,

<https://www.bostonglobe.com/2022/11/01/metro/baker-seeks-urgent-assistance-federal-government-influx-migrants/>

Damiano, Mike, et Samantha J. Gross. “As emergency shelters overflow, Healey’s push for funding comes up against a slow-moving Legislature”, *The Boston Globe*, Tuesday 31 January,

https://www.bostonglobe.com/2023/01/30/metro/emergency-shelters-overflow-healeys-push-funding-comes-up-against-slow-moving-legislature/?et_rid=1953941848&s_campaign=todaysheadlines:newsletter.

Damiano, Mike, et Ivy Scott. “As Massachusetts scrambles to place families in emergency shelters, local officials bristle”, *The Boston Globe*, 26 octobre 2022,

<https://www.bostonglobe.com/2022/10/26/metro/state-scrambles-place-families-emergency-shelters-local-officials-bristle/>

Friedman, Donna H. *Parenting in Public: Family Shelter and Public Assistance*, New York, Columbia University Press, 2001.

- . *Partners in Prevention: Community-Wide Homelessness Prevention in Massachusetts and the United States*. Center for Social Policy, UMass, 2005.
- Gounis, Kosta. “The Manufacture of Dependency: Shelterization Revisited”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1, 1992, p. 685-93.
- Gross, Samantha J. “In Mass. race to shelter homeless families, some local governments balk. The state is moving to change that”, *The Boston Globe*, 5 mai 2023, <https://www.bostonglobe.com/2023/05/03/metro/mass-race-shelter-homeless-families-some-local-governments-balk-state-is-moving-change-that/>
- . “State to expand ‘welcome centers’ for homeless and migrant families amid influx of new arrivals”, *The Boston Globe*, 12 juillet 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/07/12/metro/state-expand-welcome-centers-homeless-migrant-families-amid-influx-new-arrivals/?p1=Article_Inline_Text_Link
- . “With shelter system at capacity, state turns to Concord hotel for emergency use”, *The Boston Globe*, 16 février 2023, <https://www.bostonglobe.com/2023/02/16/metro/with-system-capacity-state-turns-concord-hotel-emergency-shelter-use/>
- Gross, Samantha J., et Elizabeth Koh. “A new BMC policy turns away migrant families seeking shelter — even if it means sending some to the airport in an Uber”, *The Boston Globe*, 12 juillet 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/07/11/metro/mass-migrants/?p1=Article_Inline_Text_Link
- Herzog, Roger Emanuel. *Rehousing Homeless Families in Massachusetts*. 1987. MIT, Master’s in City Planning, Boston <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/74788/17392207-MIT.pdf?sequence=2>
- Hilliard, John. “State eyes vacant Newton hotel for temporary emergency shelter use”, *The Boston Globe*, 22 février 2023, <https://www.bostonglobe.com/2023/02/22/metro/state-eyes-vacant-newton-hotel-temporary-emergency-shelter-use/>
- Kool, Daniel. “Defunct hotels offer new real estate for housing homeless people”, *The Boston Globe*, 5 octobre 2022, <https://www.bostonglobe.com/2022/10/05/metro/defunct-hotels-offer-new-real-estate-housing-homeless/>
- Paquette, Bassuk, Kristen, Ellen. “Parenting and Homelessness: Overview and Introduction

to the Special Section”, *The American Journal of Orthopsychiatry*, vol. Vol. 79, No. 3, 292–298, 2009,
<https://doi.org/10.1037/a0017245>.

Philippe, Lucas. “*Pine Street Inn* preparing to move homeless from Suffolk dorm”, *The Boston Globe*, 12 juillet 2020,
<https://www0.bostonglobe.com/metro/2020/07/12/homeless-will-move-from-suffolk-dorm-hotel/5O0KpWTysr7tHmbEZMXr5L/story.html>

Pine Street Inn. “Pine Street Inn Files Suit Against Department of Mental Health”, *Newsletter*, Volume 37, Winter/Spring 1991. Boston City Archives, Education- Inspectional Services Development 1990 Box 42 of 55, Emergency Shelter Folder 4.

Sonel, Cutler. “*Pine Street Inn* to expand operation with new \$1 million grant from Cummings Foundation”, *The Boston Globe*, 14 juin 2023,
<https://www.bostonglobe.com/2023/06/14/metro/pine-street-inn-expand-operation-with-new-1-million-grant-cummings-foundation/>

Walker, Adrian. “City warns of Crisis at Crowded Shelters”, *The Boston Globe*, 24 décembre 1984, p. 25.
<https://bostonglobe.newspapers.com/image/439395606/?terms=City%20warns%20of%20Crisis%20at%20Crowded%20Shelters&match=1>

Wong, Doris Sue. « Weld proposal would limit homeless eligible for shelter ». *The Boston Globe*, 25 novembre 1994, p. 34.
<https://bostonglobe.newspapers.com/image/440629203/?terms=Weld%20proposal%20would%20limit%20homeless%20eligible%20for%20shelter%20&match=1>

Les solutions d’hébergement

Bassuk, Ellen L., et al. “Resetting Policies to End Family Homelessness”, *Annual Review of Public Health*, vol. 41, n° 1, avril 2020, p. 247-63.
<https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-040119-094256>.

Bedford, Tori. “A Village Of Tiny Homes Will Offer Permanent Housing For Some Of Worcester’s Homeless”, *WGBH News*, 18 juillet 2021,
<https://www.wgbh.org/news/local-news/2021/07/18/a-village-of-tiny-homes-will-offer-permanent-housing-for-worcesters-homeless-population>.

Boston Response to Homelessness. Boston City Archives, Business and Cultural Development-Environment 1992, Emergency Shelter 1992, Box 50 Folder 23.

- Bratt, Rachel G. “A Record of Steady Progress: Gov. Patrick and Predecessors should be proud of *Chapter 40B* Contributions”, *Joint Center for Housing Studies of Harvard University*, 14 mai 2015,
<https://www.jchs.harvard.edu/blog/a-record-of-steady-progress-gov-patrick-and-predecessors-should-be-proud-of-chapter-40b-contributions>
- Chiumenti, Nicholas. *The Supply of Permanent Supportive Housing in Massachusetts: Comparing Availability to the Chronic Homeless Population*. New England Public Policy Center Policy Report, Federal Reserve Bank of Boston, 2018, p. 3,
<https://www.bostonfed.org/publications/new-england-public-policy-center-policy-report/2018/the-supply-of-permanent-supportive-housing-in-massachusetts.aspx>.
- Dabilis, Andrew. “2 New Mass. Programs Aimed at Easing Plight of Homeless”, *The Boston Globe*, 25 décembre 1984,
<https://bostonglobe.newspapers.com/image/437540711/?terms=%22shelters%20for%20400%22%20at%20risk&match=1>
- Davis, Tim H., et Terry S. Lane. “Rapid Re-Housing of Families Experiencing Homelessness in Massachusetts: Maintaining Housing Stability”, *Center for Social Policy Publications*, n° 61, 2012,
https://scholarworks.umb.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=csp_pubs
- Department of Neighborhood Development. *Condominium Trends*. juillet 2000,
https://www.cityofboston.gov/images_documents/CondoConversionWeb_tcm3-7736.pdf.
- Jennings, James. *Community Based Organizations and the Nonprofit Sector in Massachusetts: Where Do We Go From Here?* Tufts University, Medford, Massachusetts, septembre 2005,
<https://sites.tufts.edu/jamesjennings/files/2018/06/reportsCommunityBased2005.pdf>
- Kaufman, Nancy K. “State Government’s Response to Homelessness: The Massachusetts Experience, 1983-1990”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1, 1992, p. 471-83.
- Kikkawa, Masumi. “Massachusetts Governor Deval Patrick introduces new workforce housing initiatives, adopts GICD recommendations”, *Smart Growth America*, 19 novembre 2012,
<https://smartgrowthamerica.org/massachusetts-governor-deval-patrick-introduces-new-workforce-housing-initiatives-adopts-gicd-recommendations/>
- Kohli, Diti. “A nightmare of epic proportions”: Thousands of Mass. residents languish on

- subsidized housing wait lists”, *The Boston Globe*, 7 juillet 2023,
https://www.bostonglobe.com/2023/07/07/business/wait-lists-subsidized-housing-are-getting-longer-leaving-thousands-struggling/?s_campaign=breakingnews:newsletter
- Leonard, Randell, Margaret A., Stacy. “Policy Shifts in the Massachusetts Response to Family Homelessness”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1, 1992, p. 483-99.
- Letters. « State must do more for migrants as well as those serving them ». *Boston Globe*, 12 décembre 2022, <https://www.bostonglobe.com/2022/12/12/opinion/state-must-do-more-migrants-well-those-serving-them/>.
- Marsh, Sue. « Making the Homeless Disappear: Redefining Homelessness in Massachusetts ». *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1, 1992, p. 511-21.
- Mass.gov. *Establishing the Massachusetts Interagency Council on Homelessness and Housing*.
<https://www.mass.gov/executive-orders/no-454-establishing-the-massachusetts-interagency-council-on-homelessness-and-housing>.
- McGah, John, et Amy Carlin. “Transitions at DTA: Homeless Pilot Programs at the Massachusetts Department of Transitional Assistance (2003-2005)”, *Center for Social Policy Publications*, n° 26, 26, 2005,
https://scholarworks.umb.edu/csp_pubs/26.
- McNamara, Neal. “Developer Makes Second Try At Worcester Apartments On Poet Hill”, *PATCH*, 29 août 2022,
<https://patch.com/massachusetts/worcester/developer-makes-second-try-worcester-apartments-poet-hill>
- Meschede, Tatjana. “The First Two Years of *Housing First* in Quincy, Massachusetts: ‘This Place Gives Me Peace, Happiness, and Hope’”, *Center for Social Policy Publications*, n° 11, 11, 2007,
https://scholarworks.umb.edu/csp_pubs/11/?utm_source=scholarworks.umb.edu%2Fscsp_pubs%2F11&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages
- Patrick, Deval. “Massachusetts Invests \$150 Million For Long Term Affordable housing”, *CEDAC*,
<https://cedac.org/tag/deval-patrick/>.
- Rochefort, Cobb, David A., Roger W. “Framing and Claiming the Homelessness Problem”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1, 1992, p. 49-67.

Roob, McCambridge, Nancy, Ruth. “Private-Sector Funders: Their Role in Homelessness Projects”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1992, <http://umb.edu/nejpp/vol8/iss1/56scholarworks>

The Editorial Board. “Maura Healey wants to solve the state’s housing crisis. Here’s step one”, *The Boston Globe*, 30 janvier 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/01/30/opinion/maura-healey-wants-solve-states-housing-crisis-heres-step-one/?s_campaign=tio:newsletter.

Turken, Sam. “Worcester to begin construction on micro-units for chronically homeless”, *WGBH News*, 29 août 2022, <https://www.wgbh.org/news/local-news/2022/08/29/worcester-to-begin-construction-on-microunits-for-chronically-homeless>

Politiques fédérales du logement

Aberbach, Peele, Joel D., Gillian. *Crisis of Conservatism? The Republican Party, the Conservative Movement, and American Politics After Bush*. New York, Oxford University Press, 2011.

Amenta, Edwin. *Bold Relief: Institutional Politics and the Origins of Modern American Social Policy*. New York, Princeton University Press, 1998.

AP. “19 Democratic Mayors urge freeze in spending and \$40b in new taxes”, *The Boston Globe*, 3 mars 1985, p. 27.

Astor, Maggie. “How the Politically Unthinkable Can Become Mainstream”, *The New York Times*, 26 février 2019, <https://www.nytimes.com/2019/02/26/us/politics/overton-window-democrats.html>

Atkinson, Rowland, et Gary Bridge. *Gentrification in a Global Context: The New Urban Colonialism*. New York, Routledge, 2005.

Austin Turner, Margery. “Strengths and Weaknesses of the Housing Voucher Program”, *The Urban Institute*, juin 2003, <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/64536/900635-Strengths-and-Weaknesses-of-the-Housing-Voucher-Program.pdf>.

Baum, Alice S., et Donald W. Burnes. *A Nation in Denial: The Truth about Homelessness*. New York, Routledge, 1993.

Burnett, Kimberly, et Jill Khadduri. *What Happens to Low-Income Housing Tax Credit*

- Properties at Year 15 and beyond?* Office of Policy and Development Research, HUD, août 2012,
https://www.huduser.gov/portal//publications/pdf/what_happens_lihtc_v2.pdf.
- Capps, Kriston. “The Consultant Leading the White House Push Against Homelessness”, *City Lab Government*, 12 décembre 2019,
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-12/trump-s-homeless-policy-gets-a-controversial-boss>
- Colburn, Gregg, et Clayton Page Aldern. *Homelessness is a housing problem: how structural factors explain U.S. patterns*. Oakland, University of California Press, 2022.
- Collin, Robert W. “Homelessness: The Policy and the Law”, *American Bar Association*, vol. 16, n° 2, 2, 1984.
- Committee on an Evaluation of Permanent Supportive Housing Programs for Homeless Individuals, et al. *Permanent Supportive Housing: Evaluating the Evidence for Improving Health Outcomes Among People Experiencing Chronic Homelessness*. National Academies Press, 2018, p. 25133.
<https://doi.org/10.17226/25133>.
- Congress.gov. *H.R.558 - Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act*.
<https://www.congress.gov/bill/100th-congress/house-bill/558>.
- Corinth, Kevin. “The Impact of Permanent Supportive Housing on Homeless Populations”, *Journal of Housing Economics*, vol. 35, mars 2017, p. 69-84.
<https://doi.org/10.1016/j.jhe.2017.01.006>.
- Cunningham, Mary. “Universal Vouchers: Ending Homelessness and Expanding Economic Opportunity in America”, *The Urban Institute*, 9 juin 2021, Washington, D.C.
https://www.urban.org/sites/default/files/publication/104335/universal-vouchers-ending-homelessness-and-expanding-economic-opportunity-in-america_1.pdf
- Cunningham, Mary et al. “Rapid Re-Housing: What the Research Says”, *The Urban Institute*, juin 2015,
<https://www.urban.org/sites/default/files/publication/54201/2000265-Rapid-Re-housing-What-the-Research-Says.pdf>
- David Adams, Kristen. “Do We Need A Right to Housing?”, *Nevada Law Journal*, vol. 9, avril 2009, p. 275-324.
- Demas, Jerusalem. “The Obvious Answer to Homelessness and Why Everybody’s Ignoring It”, *The Atlantic*, décembre 2022,
<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2023/01/homelessness-affordable->

- housing-crisis-democrats-causes/672224/
- Dunton, Lauren, et Jill Khadduri. *Exploring Homelessness Among People Living in Encampments and Associated Cost: City Approaches to Encampments and What They Cost*. U.S. Department of Housing and Urban Development | Office of Policy Development and Research, janvier 2021.
- Eide, Stephen. “Housing First and Homelessness: The Rhetoric and the Reality”; *Massachusetts Institute*, avril 2020,
<https://media4.manhattan-institute.org/sites/default/files/housing-first-and-homelessness-SE.pdf>
- Erickson, John, et Charles Wilhelm. *Housing the homeless*. New Brunswick, New Jersey, Center for Urban Policy Research, 1986.
- Evans, Krista. “Tackling Homelessness with Tiny Houses: An Inventory of Tiny House Villages in the United States”, *The Professional Geographer*, vol. 72, n° 3, juillet 2020, p. 360-70.
<https://doi.org/10.1080/00330124.2020.1744170>
- Ferré-Sadurni, Ashford. “Hochul’s Vision for New York: Fighting Crime and Building Housing”, *The New York Times*, 10 janvier 2023,
<https://www.nytimes.com/2023/01/10/nyregion/hochul-ny-state-of-state.html>
- Greenstone, Scott. “Biden has big plans for homelessness — but will they help Seattle?”, *The Seattle Times*, 21 janvier 2021,
<https://www.seattletimes.com/seattle-news/homeless/what-will-the-biden-administration-do-about-homelessness-and-will-it-help-seattle/>
- Gugliotta, Guy. “HUD Proposal Could Raze More Projects”, *The Washington Post*, 8 février 1995,
<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1995/02/08/hud-proposal-could-raze-more-projects/be186e40-c110-4093-b66f-4633dd2558eb/>
- HUD. *US Department of Housing and Urban Development, Notice: CPD 94-01*. 1994,
<https://www.hud.gov/sites/documents/CPD9401.PDF>.
- Human Resources Division, United States General Accounting Office, and Richard L. Fogel. “Homelessness: A Complex Problem and the Federal Response”, *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 44, n° 4, p. 385-89.
- Johnson, Lyndon B. “Remarks at the Signing of the Housing and Urban Development Act”, *The American Presidency Project*, 10 août 1965,
<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-signing-the-housing-and->

urban-development-act

- Khadduri, Jill. “Housing Vouchers Are Critical for Ending Family Homelessness”, *National Alliance to End Homelessness, Homelessness Research Institute*, janvier 2008, <https://www.abtassociates.com/insights/publications/report/housing-vouchers-are-critical-for-ending-family-homelessness-0>
- Leopold, Josh. “Five Ways the HEARTH Act Changed Homelessness Assistance”, *The Urban Institute*, mai 2019, <https://www.urban.org/urban-wire/five-ways-hearth-act-changed-homelessness-assistance>
- Lucas, David S. “The Impact of Federal Homelessness Funding on Homelessness”, *Southern Economic Journal*, vol. 84, n° 2, 2017, p. 548-76. <https://www.jstor.org/stable/26633358>
- Mangano, Philip F. “Statement for the Record”, State Veterans Affairs Committee, 16 mars 2006, <https://www.veterans.senate.gov/services/files/BCA03CAA-06BB-4E59-BC92-CDEA6B7D8046>
- Mauch, Danna, et Virginia Mulkern. “The McKinney Act: New England Responses to Federal Support for State and Local Assistance to the Homeless and Mentally Ill”, *New England Journal of Public Policy*, vol. 8, n° 1, 1, 1992, p. 419-30.
- Merle, Renae. “Obama’s foreclosure prevention program limps to finish line”, *The Boston Globe*, 30 décembre 2016, <https://www.bostonglobe.com/business/2016/12/30/obama-foreclosure-prevention-program-limps-finish-line/KBbADhg9Cwx1QbotkorKYL/story.html>
- Siegel, Rachel. “White House unveils new tenant protections amid soaring rental costs”, *The Boston Globe*, 25 janvier 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/01/25/nation/white-house-unveils-new-tenant-protections-amid-soaring-rental-costs/?et_rid=1953941848&s_campaign=todaysheadlines:newsletter
- Thompson, Lawrence L. *A History of HUD*. 2006, <https://monarchhousing.org/wp-content/uploads/2007/03/hud-history.pdf>.
- Truman, Harry S. “Statement by the President Upon Signing the Housing Act of 1949”, 15 juillet 1949, <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/157/statement-president-upon-signing-housing-act-1949>.

Yeich, Susan. *The Politics of Ending Homelessness*. New York, University Press of America, 1994.

Politiques locales du logement

Anaand, Geeta. “Menino plans to unveil loan program to spur home repairs”, *The Boston Globe*, 14 janvier 1997, p. 20.

<https://bostonglobe.newspapers.com/search/?query=Menino%20plans%20to%20unveil%20loan%20program%20to%20spur%20home%20repairs>

Anderson, Corinna. *Revitalization or Replacement? Two Cases of Redevelopment in Boston: Columbia Point and Commonwealth*. Joint Center for Housing Studies, 11 octobre 2019,

<https://www.jchs.harvard.edu/blog/revitalization-or-replacement-two-cases-of-redevelopment-in-boston-columbia-point-and-Commonwealth>.

AP. “Around the Nation: Boston Mayor Given a Report on Deficit”, *The New York Times*, 19 janvier 1984,

<https://www.nytimes.com/1984/01/19/us/around-the-nation-boston-mayor-given-a-report-on-deficit.html>

Aucoin, Don. “Menino to seek Funds for the Homeless”, *The Boston Globe*, 22 février 1995, p. 19.

<https://bostonglobe.newspapers.com/search/?query=Menino%20to%20seek%20Funds%20for%20the%20Homeless>

Betancourt, Sarah. “Boston escalates efforts to help migrants with housing, services following Biden announcement”, *WGBH News*, 19 janvier 2023,

<https://www.wgbh.org/news/local-news/2023/01/19/boston-escalates-efforts-to-help-migrants-with-housing-services-following-biden-announcement>.

Blake, Andrew. “Flynn’s stand on housing is a lonely one”, *The Boston Globe*, 30 novembre 1987, p. 19.

<https://bostonglobe.newspapers.com/search/?query=Flynn%27s%20stand%20on%20housing%20is%20a%20lonely%20one>

Boston Housing Authority. *Certificate of Homelessness*.

<https://www.bostonhousing.org/BHA/media/Documents/Applicants/Priority%20Forms/Homelessness-Priority-Certificate.pdf>

- Brinker, Andrew. “Rent control Battle Looms But It’s Never Been Easy to Pass Tenant Protection on Beacon Hill”, *The Boston Globe*, 23 avril 2023,
https://www.bostonglobe.com/2023/04/23/business/rent-control-battle-looms-its-never-been-easy-pass-tenant-protections-beacon-hill/?et_rid=1953941848&s_campaign=todaysheadlines:newsletter
- Caplan-Bricker, Nora. “Inside Worcester’s Development: What’s the Catch?”, *Boston Magazine*, 17 avril 2018,
<https://www.bostonmagazine.com/property/2018/04/17/worcester-development/>.
- Carlock, Catherine. “Mayor Wu’s Affordable housing plan pushes forward, but resistance remains”, *The Boston Globe*, 16 juillet 2023,
https://www.bostonglobe.com/2023/07/16/business/wu-affordable-housing/?s_campaign=breakingnews:newsletter
- Chiumenti, Nicholas. *The Growing Shortage of Affordable housing for the Extremely Low Income in Massachusetts*, New England Public Policy Center, no Policy Report 19-1, Policy Report 19-1, avril 2019.
- City of Boston. “MAYOR MICHELLE WU LEADS 43RD ANNUAL HOMELESS CENSUS”, 1er février 2023,
<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>
- . “WinnDevelopment Chosen to Redevelop Mary Ellen McCormack Public Housing Development”, 11 août 2017,
<https://www.boston.gov/news/winndevelopment-chosen-redevelop-mary-ellen-mccormack-public-housing-development>
- Clendinen, Dudley. “Boston Elects Raymond L. Flynn, A Populist Councilman, As Mayor”, *The New York Times*, 16 novembre 1983,
<https://www.nytimes.com/1983/11/16/us/boston-elects-raymond-l-flynn-a-populist-councilman-as-mayor.html>
- . “Dukakis, at Inauguration, Vows to Aid Needy in Massachusetts”, *The New York Times*, 7 janvier 1983,
<https://www.nytimes.com/1983/01/07/us/dukakis-at-inauguration-vows-to-aid-needy-in-massachusetts.html>
- Coleman, Vernal. “City officials scramble to stop potential spread of coronavirus among the homeless”, *The Boston Globe*, 13 mars 2020,

- <https://www.bostonglobe.com/2020/03/13/nation/city-officials-scramble-stop-potential-spread-coronavirus-among-homeless/>
- . “City plans pop-up clinics for treatment of homeless amid coronavirus outbreak”, *The Boston Globe*, 17 mars 2020,
<https://www.bostonglobe.com/2020/03/17/nation/city-plans-pop-up-clinics-treatment-homeless-amid-coronavirus-outbreak/>
- Corrigan, Robert A. et al. *Policy Issues Facing Boston: 1984, A Summary*. John M. McCormack Graduate School of Policy and Global Studies Publication, 1984,
http://scholarworks.umb.edu/mccormack_pubs/1
- Cotter, Sean, et Emma Platoff. “Mayor Michelle Wu says troubled Mass. and Cass area has reached ‘new level of public safety alarm’”, *The Boston Globe*, 2 août 2023,
https://www.bostonglobe.com/2023/08/02/metro/mass-and-cass-wu-drug-human-trafficking-new-level-of-alarm/?p1=Article_Inline_Related_Box
- Department of Neighborhood Development. “City of Boston 41st Annual Homeless Census”, 27 avril 2021,
<https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2021/04/2021%20Census%20Memo.pdf>.
- Department of Neighborhood Development, Boston Fair Housing Commission. *Housing Boston 2020: A Blueprint for Building 30,000 units of housing by the year 2020*. 2013,
https://www.cityofboston.gov/images_documents/HousingBoston2020ForRelease_9_5_13_tcm3-40309.pdf
- Dreier, Peter. “Ray Flynn’s Legacy: American Cities and the Progressive Agenda”, *National Civic Review*, 1993, p. 380-403.
- Emergency Shelter Commission. *Commitment and Compassion, Boston’s Comprehensive Policy for the Homeless*, Winter 1989-90. Boston City Archives, 9703.001, Emergency Shelter Commission Publication, p. 18.
- Fiero, Patricia G. *The Life and Death of the 707 Certificate*. The John W. McCormack Institute of Public Policy, University of Massachusetts at Boston, mai 1994,
<file:///C:/Users/csmith/Downloads/Copy%20of%20707%20Report%201994.pdf>.
- Flynn, Jennifer, et Lubov McKone. *Boston’s Open Source HMIS Data Warehouse*, National Human Services Data Consortium, 2019 Spring Conference.
https://nhsdc.org/wp-content/uploads/2019/04/Day-2-Session-3-Studio-6-JFLYNN-Boston_s-Open-Source-Data-Warehouse.pdf.
- Flynn, Raymond. *Letter to Samuel Pierce*, Secretary, U.S Department of Housing and Urban

- Development. Boston City Archives, Emergency Shelter Commission 1984, Coll 0246 ser 1 Box 3 of 55 Housing [4].
- Frisby, Michael K. “HUD Says BHA Shows Bias in Tenant Selection”, *The Boston Globe*, 17 octobre 1987, p. 19,
<https://bostonglobe.newspapers.com/image/437923896/?terms=HUD%20Says%20BHA%20Shows%20Bias%20Tenant%20Selection&match=1>
- Greenberg, Zoe, et Danny McDonald. “Volunteers, including Marty Walsh, fan out across Boston for annual homeless count”, *The Boston Globe*, 29 janvier 2020,
<https://www.bostonglobe.com/2020/01/30/metro/mayor-walsh-leads-bostons-annual-homeless-count/>
- Grunwald, Michael. “Tenants left in limbo as HUD program fades”, *The Boston Globe*, 7 mars 1995, p. 4. Northeastern University Archives, Cambridge Eviction free Zone M170 Box 13 out of 21, National Alliance of HUD Tenants 1995-1998.
- Hanson, Melissa. “Menino Unveils Plan to Battle Homelessness”, *The Boston Globe*, 19 septembre 2013,
<https://www.bostonglobe.com/metro/2013/09/19/boston-mayor-thomas-menino-unveils-plan-battle-homelessness/Uj87Q3pXx7vJ7GWDJLh2WN/story.html>.
- Jacobs, Karrie. “It’s Time for New York City to Bring Back SROs”, *Curbed*, 24 janvier 2021,
<https://www.curbed.com/2021/06/sro-hotels-nyc-bring-back.html>.
- Laier, Valerie M. *Letter to Micho Spring*, Emergency Shelter Commission. 10 juin 1983. Boston City Archives, Policy Files 12 of 21 Box 77, Policy Long Island Shelter 1983 Folder 20 Box 77.
- . Memorandum. 1984. Boston City Archives, Emergency Shelter Commission 1984, Coll 0246 ser 1 Box 3 of 55 Housing [1].
- Landsmark, Elisa, et Louis Mauney-Brodek. “After Shattuck is demolished, restore green space to Franklin Park”, *The Boston Globe*, 24 mai 2021,
<https://www.bostonglobe.com/2021/05/24/opinion/after-shattuck-is-demolished-restore-green-space-franklin-park/>
- Leung, Shirley. “Permanent supportive housing’ may be controversial to would-be neighbors, but it’s been beneficial to those who live in it”, *The Boston Globe*, 20 décembre 2022,
<https://www.bostonglobe.com/2022/12/20/business/permanent-supportive-housing-may-be-controversial-would-be-neighbors-not-those-who-live-it>
- . “Sheriff Tompkins still ‘ready to assist’ on Mass. and Cass”, *The Boston Globe*, 16 janvier 2022,

- <https://www.bostonglobe.com/2022/01/16/business/sheriff-tompkins-still-ready-assist-mass-cass/>
- . “South Station is giving homeless people the cold shoulder”, *The Boston Globe*, 24 janvier 2023,
https://www.bostonglobe.com/2023/01/24/business/south-station-is-giving-homeless-people-cold-shoulder/?et_rid=1953941848&s_campaign=todaysheadlines:newsletter
- Logan, Tim. “Boston City Council votes to relax parking rules for Affordable housing”, *The Boston Globe*, 20 octobre 2021,
<https://www.bostonglobe.com/2021/10/20/business/boston-city-council-votes-relax-parking-rules-affordable-housing/2>
- . “City Oks homeless housing complex”, *The Boston Globe*, 16 novembre 2019, p. A8.
<https://bostonglobe.newspapers.com/image/614521550/?terms=City%20Oks%20homeless%20housing%20complex%20&match=1>
- . “Housing is one of the biggest challenges facing Boston’s next mayor”, *The Boston Globe*, 27 janvier 2021,
<https://www.bostonglobe.com/2021/01/28/business/housing-is-one-biggest-challenges-facing-bostons-next-mayor/>
- . “Landlord sues to stop Affordable housing in Jamaica Plain. Again”, *The Boston Globe*, 18 mai 2021,
https://www.bostonglobe.com/2021/05/18/business/landlord-sues-stop-affordable-housing-jamaica-plain-again/?p1=Article_Inline_Text_Link
- Lowery, Wesley. “Boston Census finds 3.8 percent increase in homelessness”, *The Boston Globe*, 31 janvier 2014,
<https://www.bostonglobe.com/metro/2014/01/31/annual-census-finds-increase-boston-homeless-population/AsWU6Jc2yQhfvIizJgXGpL/story.html>
- Malone, M. E. “Anti-Bias Agency Will Not Fight City”, *The Boston Globe*, 28 novembre 1987, p. 19.
<https://bostonglobe.newspapers.com/image/437891714/?terms=Anti-Bias%20Agency%20Will%20Not%20Fight%20City&match=1>
- McDonald, Danny. “In Quincy’s Squantum, an age-old distrust of Boston and unanswered questions about Long Island Bridge”, *The Boston Globe*, 9 juin 2023,
<https://www.bostonglobe.com/2023/06/09/metro/quincys-squantum-an-age-old-distrust-boston-unanswered-questions-about-long-island-bridge/>
- . “Mayor Wu officially files ordinance aimed at dismantling homeless encampments”, *The*

- Boston Globe*, 28 août 2023,
<https://www.bostonglobe.com/2023/08/28/metro/boston-homeless-encampments-ordinance/>
- . “Wu Announces \$16.5 million in federal funds to help homeless people”, *The Boston Globe*, 5 mai 2023,
<https://bostonglobe.newspapers.com/image/957096844/?terms=%22Pine%20Street%20Inn%22%20&match=1>
- McDonald, Danny, et Milton Valencia. “For some, this is all they know’: Boston workers clear tents, offer housing options at Mass. and Cass”, *The Boston Globe*, 12 janvier 2022, <https://www.bostonglobe.com/2022/01/12/metro/boston-city-crews-take-down-tents-mass-cass/>
- Menino, Thomas. 1999 Boston, The State of the City, 1999. Boston City Archives, IGR-Box 1.
- Michael Dukakis, *Letter to R. Flynn*. 1990. Boston City Archives, Education – Inspectional Services Development 1990 Box 42 of 55, Emergency Shelter 1990 Folder 4.
- Najjar, Amelia. *Renting in Boston*, mai 2022,
<https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2022/05/Presentation.pdf>. Boston.
- Neisloss, Liz, “A no-fault eviction sends a Weymouth teacher to the brink of homelessness”, *GBH Morning Edition*, July 2022,
<https://www.wgbh.org/news/local-news/2022/07/21/a-no-fault-eviction-sends-a-weymouth-teacher-to-the-brink-of-homelessness>
- Paine, Robert Treat. “The Housing Conditions in Boston”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 20, 1902, p. 123-36.
- Platoff, Emma, et Matt Stout. “Overshadowed by rent control debate, proposals for transfer taxes pick up steam in housing discussions”, *The Boston Globe*, 7 mai 2023,
https://www.bostonglobe.com/2023/05/07/metro/overshadowed-by-rent-control-debate-proposals-transfer-taxes-pick-up-steam-housing-discussions/?s_campaign=breakingnews:newsletter
- Ring, Richard E. “Problems of the Homeless Get Attention”, *The Boston Globe*, 24 décembre 1984, p. 9.
<https://bostonglobe.newspapers.com/image/437419393/?terms=Long%20Island%20shelter&match=1>
- Ross, Elizabeth. “Boston’s Flynn is in like... Flynn!”, *The Christian Science Monitor*, 7 novembre 1991,
<https://www.csmonitor.com/1991/1107/07072.html>.

- Schoenberg, Shira. “Tenants in eviction cases get powerful Beacon Hill ally in Boston Mayor Marty Walsh”, *Mass Live*, 17 juillet 2019, <https://www.masslive.com/news/2019/07/tenants-in-eviction-cases-get-powerful-beacon-hill-ally-in-boston-mayor-marty-walsh.html>.
- Seamans, Larry. “Heroes Of The Homeless Crisis: How Larry Seamans & FamilyAid Boston Are Helping To Prevent Homelessness Before It Starts”, 14 juin 2020, <https://medium.com/authority-magazine/heroes-of-the-homeless-crisis-how-larry-seamans-familyaid-boston-are-helping-to-prevent-1741287ec4d4>.
- Teitell, Beth. “In Boston’s brutal rental market, the final insult has arrived: bidding wars”, *The Boston Globe*, 11 juin 2023, https://www.bostonglobe.com/2023/06/11/metro/bostons-brutal-rental-market-final-insult-has-arrived-bidding-wars/?s_campaign=breakingnews:newsletter
- Vale, Lawrence J. *Reclaiming public housing: a half century of struggle in three public neighborhoods*. Boston, Harvard University Press, 2002.
- Vivant, Elsa. « Nommer les lieux de la crise des opioïdes à Boston : un enjeu politique ». *EchoGéo*, no 53, octobre 2020. <https://doi.org/10.4000/echogeo.20001>.
- Walker, Adrian. “Spare Change for Sale”, *The Boston Globe*, 6 avril 1992. Northeastern University Archives, The Oral History Center Records 1978-1998 M73, Homeless Voices Spare Change 1992 1996.
- Walsh, Marty. *State of the City*, 2020. <https://www.boston.gov/news/state-city-2020>.
- White Speeches and Briefings, 8 décembre 1982. Boston City Archives, Box 103, Coll 0245.001 Folder 14.
- Woods, Elizabeth R., et al. “Boston HAPPENS Program”, *Journal of Adolescent Health*, vol. 23, no 2, août 1998, p. 37-48. [https://doi.org/10.1016/S1054-139X\(98\)00048-2](https://doi.org/10.1016/S1054-139X(98)00048-2)
- Yazwinski, John. “Underutilized hotels can help curtail homelessness”, *The Boston Globe*, 25 février 2021, <https://www.bostonglobe.com/2021/02/25/opinion/underutilized-hotels-can-help-curtail-homelessness/>
- Zillow Rental Manager. Everett, MA Rental Market, 9 octobre 2023, <https://www.zillow.com/rental-manager/market-trends/everett-ma/>.

Sans-abrisme et pandémie

- Baggett, Travis P. et al. “Addressing COVID-19 Among People Experiencing Homelessness: Description, Adaptation, and Early Findings of a Multiagency Response in Boston”, *Public Health reports*, vol. 135,4, 2020, p. 435-41, <https://doi.org/10.1177/0033354920936227>
- Coleman, Vernal. “Homeless shelters work to stay afloat as coronavirus worries increase”, *The Boston Globe*, 24 mars 2020, <https://www.bostonglobe.com/2020/03/24/nation/homeless-shelters-work-stay-afloat-coronavirus-worries-increase/>
- Coleman, Vernal, et Danny McDonald. “Number of homeless people in Boston who have tested positive for coronavirus skyrockets”, *The Boston Globe*, 7 avril 2020, <https://www.bostonglobe.com/2020/04/07/metro/number-homeless-people-boston-who-have-tested-positive-coronavirus-skyrockets/>
- Fahey, Ashley. “Second-home purchases heated up during pandemic. Here’s how the market is faring today”, *The Business Journals*, 11 août 2021, <https://www.bizjournals.com/bizjournals/news/2021/08/11/second-home-market-pandemic.html>
- Hilliard, John. “Baker closes schools, restricts restaurants, bans gatherings over 25 as community spread of coronavirus seen in 7 Mass. Counties”, *The Boston Globe*, 15 mars 2020, <https://www.bostonglobe.com/2020/03/15/nation/baker-closes-all-mass-schools-announces-restaurant-restrictions-bans-gatherings-over-25-people/>.
- Kime, Patricia. “Number of Veterans Living in Homeless Shelters Declined During Pandemic, Report Finds”, *Military.com*, 9 février 2022, <https://www.military.com/daily-news/2022/02/09/number-of-veterans-living-homeless-shelters-declined-during-pandemic-report-finds.html>
- Koziel, Jakob, et al. “A Brief Scan of COVID-19 Impacts on People Experiencing Homelessness: System Impacts and Responses”, *Bissell Centre*, septembre 2020.
- Levy, Jonathan. “COVID-19, Racial Disparities in Mass. COVID Deaths Are Widest among Younger Adults”, Boston University School of Public Health, mars 2022, <https://www.bu.edu/sph/news/articles/2022/racial-disparities-in-mass-covid-deaths-are-widest-among-younger-adults/>.

- Liptak, Thrush, Adam, Glenn. “Supreme Court Ends Biden’s Eviction Moratorium”, *The New York Times*, 26 août 2021,
<https://www.nytimes.com/2021/08/26/us/eviction-moratorium-ends.html#:~:text=WASHINGTON%20%E2%80%94%20The%20Supreme%20Court%20on,from%20adversaries%20and%20allies%20alike>
- Logan, Tim. “For renters who are out of work due to coronavirus, fear of evictions is rising”, *The Boston Globe*, 20 mars 2020,
<https://www.bostonglobe.com/2020/03/20/nation/renters-out-work-due-coronavirus-fear-evictions-rising/>
- . “Infections and evictions are intertwined in Chelsea”, *The Boston Globe*, 18 novembre 2020, <https://www.bostonglobe.com/2020/11/18/business/infections-evictions-are-intertwined-chelsea/>
- Logan, Tim, et Danny McDonald. “Walsh says major landlords promise not to evict tenants when moratorium ends”, *The Boston Globe*, 7 octobre 2020,
<https://www.bostonglobe.com/2020/10/07/business/walsh-says-major-landlords-promise-not-evict-tenants-when-moratorium-ends/>
- MacKenzie, Onagh W., et al. “An Isolation Hotel for People Experiencing Homelessness”, *New England Journal of Medicine*, vol. 383, no 6, 6, août 2020, p. e41,
<https://doi.org/10.1056/NEJMc2022860>
- McDonald, Danny. “In Boston, nearly 600 confirmed coronavirus cases among homeless, two deaths”, *The Boston Globe*, 4 mai 2020,
<https://www.bostonglobe.com/2020/05/04/nation/boston-nearly-600-confirmed-coronavirus-cases-among-homeless-two-deaths/>.
- Naibi, Junaid, et Quoc-Dien Trinh. “How COVID-19 can exacerbate racial disparities”, *The Boston Globe*, 7 avril 2020,
<https://www.bostonglobe.com/2020/04/07/opinion/how-covid-19-can-exacerbate-racial-disparities/>
- Nussbaum, Florence. « Aux Etats-Unis, la crise sanitaire renforce la crise du logement (et réciproquement) ». *COVIDAM-La COVID-19 dans les Amériques*, 31 mars 2021,
<https://covidam.institutdesameriques.fr/aux-etats-unis-la-crise-sanitaire-renforce-la-crise-du-logement-et-reciproquement/#site-header>
- Parker, Brenda, et Janet Lynn Smith. “Policy Spotlight: Women’s Housing Precarity During and Beyond Covid-19”, *SSRN Electronic Journal*, 2021,
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3896504>

- Rosen, Andy. “Mass. coronavirus cases up nearly 700, with four new fatalities”, *The Boston Globe*, 29 mars 2020,
<https://www.bostonglobe.com/2020/03/29/metro/suffolk-university-others-provide-new-beds-city-homeless-amid-coronavirus/>
- Rubin, Rita. “Helping People Who Are Homeless Stay Healthy During the Pandemic”, *American Medical Association*, 2021.
- State Rep. Mike Connolly. “Introducing COVID-19 Housing Stability Act to cancel evictions, freeze rents, and provide relief for all”, 30 juin 2020,
https://www.repmikeconnolly.org/introducing_covid_19_housing_stability_act_to_cancel_evictions_freeze_rents_and_provide_relief_for_all.
- Stout, Matt. “Mass. issues stay-at-home advisory, closes nonessential businesses, as coronavirus death toll rises to nine”, *The Boston Globe*, 23 mars 2020,
<https://www.bostonglobe.com/2020/03/23/metro/coronavirus-latest-updates/>.
- Walker, Adrian. “What happens to the homeless in the age of coronavirus?”, *The Boston Globe*, 17 mars 2020,
<https://www.bostonglobe.com/2020/03/17/metro/what-happens-homeless-age-coronavirus/>

Sans-abrisme et parti républicain

- Belin, Célia. *Des démocrates en Amérique : l'heure des choix face à Trump*. Paris, Fayard, 2020.
- Brook, Daniel. “The cracks in ‘broken windows’”, *Boston.com Local news*, 19 février 2006,
http://archive.boston.com/news/local/massachusetts/articles/2006/02/19/the_cracks_in_broken_windows/
- Butterfield, Fox. “THE 1990 CAMPAIGN: Weld Hopes Personality (His Opponent’s) Will Help Him in Massachusetts”, *The New York Times*, 4 novembre 1990,
<https://www.nytimes.com/1990/11/04/us/1990-campaign-weld-hopes-personality-his-opponent-s-will-help-him-massachusetts.html>
- Capps, Kriston. “Trump Homelessness Czar Toured Shelters Uninvited, Despite Covid Concerns”, *City Lab Housing*, mars 2021,
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-02/trump-homelessness-czar-criticized-for-shelter-visits>

- Clavel, Pierre. *Activists in City Hall: the progressive response to the Reagan era in Boston and Chicago*. Ithaca, Cornell University Press, 2010.
- Del Real, Jose A. “Trump Fired Him. Now California Has Made Him a Homelessness Adviser”, *The New York Times*, 4 décembre 2019,
<https://www.nytimes.com/2019/12/04/us/california-homeless-matthew-doherty-trump.html>
- Dreier, Peter. “Reagan’s legacy: Homelessness in America”, 1^{er} mai 2004,
<https://shelterforce.org/2004/05/01/reagans-legacy-homelessness-in-america/>.
- Gillepsie, Sarah. “How Would Terminating USICH Affect Efforts to End Homelessness?”, *The Urban Institute*, octobre 2016,
https://www.urban.org/sites/default/files/publication/84611/2000951-2-how-would-terminating-usich-affect-efforts-to-end-homelessness_14.pdf
- Johnston, David. “H.U.D. Grants Under Reagan: A Case Study in Connections”, *The New York Times*, 14 juillet 1989,
<https://www.nytimes.com/1989/07/14/us/hud-grants-under-reagan-a-case-study-in-connections.html>
- Jones, Marian Moser. “Creating a Science of Homelessness During the Reagan Era.”, *The Milbank Quarterly*, vol. 93, no 1, 2015, p. 139-78.
- Kashinsky, Lisa. “Charlie Baker is one of the nation’s most popular governors. That is not enough for the GOP”, *Politico*, 8 juin 2021,
<https://www.politico.com/news/2021/06/08/charlie-baker-massachusetts-governor-gop-492176>.
- Molotsky, Irvin. “Deep Cuts in Aid to Cities Seen Under Reagn Plan”, *The New York Times*, 19 février 1981,
<https://www.nytimes.com/1981/02/19/nyregion/deep-cuts-in-aid-to-cities-seen-under-reagan-plan.html>
- Noah, Timothy. “Jack Kemp: The Bleeding-Heart Conservative Who Changed America”, *The New York Times*, 4 novembre 2015,
<https://www.nytimes.com/2015/11/08/books/review/jack-kemp-the-bleeding-heart-conservative-who-changed-america.html>
- Office of Intergovernmental Relations. *The Impact of President Regan’s Proposed Fiscal Year 1984 Federal Budget on the City of Boston, 1983*. City Hall, mars 1983. Boston City Archives, Mayor Kevin H. White Records, Box 76 Folder 8.
- “Official: Hispanics Favor Overcrowding”, *The Washington Post*, 12 mai 1984. Boston City

Archives, Emergency Shelter Commission 1984, Coll 0246 ser 1 Box 3 of 55 Housing [4].

Roberts, Steven V. “Reagan on homeless - Many choose to live in the streets”, *The New York Times*, 23 1988,
<https://www.nytimes.com/1988/12/23/us/reagan-on-homelessness-many-choose-to-live-in-the-streets.html>

Ressources électroniques

“\$50 Million Funding Commitment Announced for Mildred C. Hailey Apartments”, City of Boston,
<https://www.boston.gov/news/50-million-funding-commitment-announced-mildred-c-hailey-apartments>.

10th Amendment of the Constitution,

<https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-10/#:~:text=The%20powers%20not%20delegated%20to,respectively%2C%20or%20to%20the%20people>

1982 House Bill 0001. Executive Budget Recommendations of His Excellency Edward J. King, Governor, To the General Court of The Commonwealth of Massachusetts for The Fiscal Year 1983 Beginning on July 1, 1982 And Ending On June 30, 1983. State Library of Massachusetts, 27 janvier 1982,
<https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/366322>

1983 Senate Bill 0001. Inaugural Address of The Honorable Michael S. Dukakis, Governor of The Commonwealth. State Library of Massachusetts,
<https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/371327>

“A Bed for Every Child”, Massachusetts Coalition for the Homeless,
<https://www.abedforeverychild.org/>. Consulté le 30 mai 2023.

A Complex Problem and The Federal Response. US General Accounting Office, Homelessness, 1985, p. 6,
<https://www.gao.gov/assets/hrd-85-40.pdf>.

A Deficit in the Making, 12 janvier 1984,
<https://www.bmrb.org/publications/special-reports/>

“A Look Inside the Shattuck Cottage Community”, Commonwealth Care Alliance, 30 juin 2022,
<https://www.Commonwealthcarealliance.org/about-us/newsroom-publications/a-look->

inside-the-shattuck-cottage-community/
“A nearly 40-year History of Impact Investing”, *Housing Trust Fund*, AFL-CIO HIT,
<https://www.aflcio-hit.com>.

A Right to Rental Assistance in Massachusetts, How Policy Change Can Advance Equitable Housing. The Center for State Policy Analysis, décembre 2022,
https://www.chapa.org/sites/default/files/22172_rentalassist_ma22_v5f-12.13.22.pdf.

A Statement from the New Executive Director of USICH,
<https://www.usich.gov/news/a-statement-from-the-new-executive-director-of-usich/>.

Abundance through Advocacy: A Panel Discussion and Reception on Addressing Boston’s Housing Crisis. WGBH, 2022,
<https://abundanthousingma.org/>.

Administrative Services and Law Department. BHA, 1993. Boston City Archives,
Administrative Services and Law Department Box 54 of 55 Coll 0246 Ser 1 BHA
1993 Folder 3.

“Advancing The Right to Housing in the United States: Using International Law as a Foundation”, *Report by the International Human Rights Committee of the New York City Bar Association*, février 2016,
<https://www2.nycbar.org/pdf/report/uploads/20072632-AdvancingtheRighttoHousingIHR2122016final.pdf>.

“Affordable housing Trust Fund”, *Mass Housing*,
<https://www.masshousing.com/en/developers/new-construction/ahtf>.

An Act to Reduce Homelessness, State Library of Massachusetts. House Bill 3401, 1994,
<https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/771992>.

“Application for Massachusetts Rental Voucher Program MRVP”, DHCD Massachusetts,
<https://www.mass.gov/doc/mrvp-application-form-english/download>

“Ask the Expert Welcomes Barbara Poppe”, *Homeless Hub*, 2011,
<https://www.homelesshub.ca/resource/ask-expert-welcomes-barbara-poppe>.

“BAGLY”, *The Boston Alliance of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer Youth*,
<https://www.bagly.org/what-we-are>

BIPOC LGBTQ+ Youth Mentorship, City of Boston,
<https://www.boston.gov/bid-listings/16035781>

Bridge Over Troubled Waters,
<https://bridgeotw.org/about-us/our-history/>.

Bringing Down the Barriers: Changing Housing Supply Dynamics in Massachusetts,

Executive Office of Administration and Finance Policy Report, 4, The Commonwealth of Massachusetts, octobre 2000,
https://www.mhp.net/assets/resources/documents/a_f_housingreport.pdf.

Bunker Hill Housing Redevelopment,

<https://www.bunkerhillhousing.com/#updates>.

“Bunker Hill Housing Redevelopment Breaks Ground on Phase One”, *Leggat McCall Properties,*

<https://www.lmp.com/bunker-hill-housing-redevelopment-breaks-ground-on-phase-one/>.

“Bunker Hill Public Housing Redevelopment Relocation and Re-Occupancy Plan”, février 2020,

<https://www.bostonhousing.org/BHA/media/Documents/Departments/Real%20Estate%20Development/Charlestown-Bunker-Hill-Phase-One-relocation-and-rehousing-plan.pdf>.

Callahan v. Carey, No. 79-42582 (Sup. Ct. N.Y. County, Cot. 18, 1979).

<https://www.escri-net.org/caselaw/2006/callahan-v-carey-no-79-42582-sup-ct-ny-county-cot-18-1979>

CISWH Webinar: “Housing, Homelessness, and COVID-19 in Massachusetts” | *School of Social Work*, 30 mars 2021,

<http://www.bu.edu/ssw/ciswh-webinar-12-14-housing-homelessness-and-covid-19-in-massachusetts/>

Citizens’ Housing and Planning Association,

<https://www.chapa.org/about>

Closing the Front Door: Creating a Successful Diversion Program for Homeless Families.

National Alliance to End Homelessness, août 2011,

<http://endhomelessness.org/wp-content/uploads/2011/08/creating-a-successful-diversion-program.pdf>.

Coalition for the Homeless Advocacy Department, *New York City Homeless Municipal Shelter Population, 1983-Present,*

<https://www.coalitionforthehomeless.org/wp-content/uploads/2020/03/NYCHomelessShelterPopulation-Worksheet1983-Present.pdf>

“Commonwealth Development”, *Affordable Housing Online,*

<https://affordablehousingonline.com/housing->

search/Massachusetts/Boston/Commonwealth-Development/10051093.
Commonwealth Land Trust,
<https://Commonwealthlandtrust.org/>
Congressional Digest, *Homelessness Policy*. mai 2020,
<https://congressionaldigest.com/issue/homelessness-policy/obamas-homelessness-policy/>
“Construction Starts at Mildred C. Hailey Apartments”, *Boston Housing Authority*,
<https://bostonhousing.org/en/News/Construction-Starts-at-Mildred-C-Hailey-Apartment.aspx>.
Continuums of Care for States. Office of Community Planning and Development, U.S. Department of Housing and Urban Development, février 2001,
<https://files.hudexchange.info/resources/documents/CoCforStates.pdf>.
CSPECH.
<https://mhsa.net/partnerships/cspech/>
Definition of Chronic Homelessness, HUD Exchange,
<https://www.hudexchange.info/homelessness-assistance/coc-esg-virtual-binders/coc-esg-homeless-eligibility/definition-of-chronic-homelessness/>
Demographia, Boston Metropolitan Area: Population from 1790,
<http://www.demographia.com/db-bos1790.htm>.
Development Plan at Shattuck Hospital Leaves Residents Concerned, WGBH News, 20 octobre 2022,
<https://www.wgbh.org/news/local-news/2022/10/20/development-plan-at-shattuck-hospital-leaves-residents-concerned>
Dudley Street Neighborhood Initiative,
<https://www.dsni.org>
Eastern Massachusetts Coalition to Save our Homes. Northeastern University Archives, Cambridge Eviction free Zone M170 Box 13 out of 21, National Alliance of HUD Tenants 1995-1998.
Emerald Necklace Conservancy,
<https://www.emeraldnecklace.org/wp-content/uploads/2021/10/Letter-for-Governor-Baker-from-Dukakis-.pdf>
Emergency Food and Shelter National Board Program,
<https://www.efsp.unitedway.org/efsp/website/index.cfm>
Emergency Housing Assistance Programs,

<https://www.mass.gov/emergency-housing-assistance-programs>
“Emergency Housing Payment Assistance Programs FAQ”, DHCD Massachusetts, avril 2022,
<https://archives.lib.state.ma.us/bitstream/handle/2452/857181/on1310717232.pdf>.
Evidence Matters: Mixed-Income Community Dynamics, Five Insights from Ethnography, HUD, printemps 2013,
<https://www.huduser.gov/portal/periodicals/em/spring13/highlight2.html>.
“Expiration of Moratorium on Evictions and Foreclosures”, Mass.gov,
<https://www.mass.gov/info-details/expiration-of-moratorium-on-evictions-and-foreclosures>.
Fact Sheet: Biden-Harris Administration Announces New Initiative to Tackle Unsheltered Homelessness, 18 mai 2023,
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/18/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-new-initiative-to-tackle-unsheltered-homelessness/>.
Fact Sheet: Biden-Harris Administration Announces Plan to Prevent and End Homelessness,
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/19/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-plan-to-prevent-and-end-homelessness/>
Father Bill and MainSpring’s,
<https://helpfbms.org/history/>
Federal Poverty Guidelines 2023, MassLegalServices,
<https://www.masslegalservices.org/content/federal-poverty-guidelines-2023>
“First City-Funded Voucher Program Created for Rental Housing”, City of Boston,
<https://www.boston.gov/news/first-city-funded-voucher-program-created-rental-housing>
H. 3873 An Act Establishing the Massachusetts Social Housing Program,
https://assets.nationbuilder.com/repmikeconnolly/pages/399/attachments/original/1687391230/H3873_Mass_Social_Housing_Act_Fact_Sheet_6-21-23.pdf?1687391230.
HOPE VI Public Housing Revitalization Program: Background, Funding, and Issues, Congressional Research Service, 6 janvier 2012,
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL32236/18>.
Housing Committee: Cottages at Shattuck—Building a Prefabricated Transitional Housing Community in 100 Days (Virtual). 9 novembre 2022,
<https://www.architects.org/events/526328/2022/11/09/housing-committee-cottages-at->

shattuck-building-a-prefabricated-transitional-housing-community-in-100-days-virtual

Housing First Partners Conference,

<https://www.hfpartnersconference.com/2021>.

“Housing Justice Beyond the Emergency, An Analysis of Racial Inequity in Eviction Filings across Massachusetts, Homes for All Massachusetts”, Homes for All Massachusetts, mars 2022,

<https://www.homesforallmass.org/covid-evictions-report/hfamass-covid-evictions-report-short-03-22-screen-hr.pdf>.

Housing Rights Watch,

<https://www.housingrightswatch.org/fr/page/les-droits-au-logement-selon-le-conseil-de-leurope>

“How Blue Cities Became So Outrageously Unaffordable”,

<https://podcasts.apple.com/us/podcast/how-blue-cities-became-so-outrageously-unaffordable/id1548604447?i=1000529794720>

“How long do I need to wait for BHA housing?”, Boston Housing Authority,

<https://bostonhousinghelp.zendesk.com/hc/en-us/articles/11648244606093-How-long-do-I-need-to-wait-for-BHA-housing->

How Rent is Set, Boston Housing Authority,

<https://www.bostonhousing.org/en/Public-Housing/Paying-Rent/How-Rent-is-Set.aspx>.

HUD Budget Cuts,

https://www.digitalCommonwealth.org/search?q=HUD&search_field=all_fields
<https://ptsongasuml.omeka.net/items/show/951>. Paul Tsongas Digital Archives.

HUD Exchange, 2019,

<https://www.hudexchange.info/programs/coc/>.

HUD Exchange. *Four Categories of the Homeless Definition*.

<https://www.hudexchange.info/homelessness-assistance/coc-esg-virtual-binders/coc-esg-homeless-eligibility/four-categories/>

HYH, Homeless Youth Handbook.

<https://www.homelessyouth.org/en/us/massachusetts/lgbtq/?topic=349f67bf7f7542818127611f0504922b&scroll=1568>

“If you can’t make it in Massachusetts, I suggest you leave”, Gov. William Weld. 1994 1992. Northeastern Archives, The Oral History Center Records 1978 1998 M73 Box 13 out

of 21 (Entre 1992 et 1994, date non précisée).

“Legal Agencies Cut Services”, *The Boston Globe*, 25 février 1996, p. 256.

<https://bostonglobe.newspapers.com/image/441028425/?terms=Legal%20Agencies%20Cut%20Services&match=1>

LOHA, *Local Option for Housing Affordability Coalition*,

<https://www.realestatetransferfee.org/legislation>

Low-Income Housing Tax Credit. Office of Policy Development and Research, P, D&R,

<https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html>

Mass Alliance of HUD Tenants,

<https://www.saveourhomesnow.org/about>

Mass General Law, Chapter 40A Section 3,

<https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleVII/Chapter40A/Section3>.

Massachusetts' budget basics. The Urban Institute, avril 2023,

<https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/projects/state-fiscal-briefs/massachusetts#:~:text=Massachusetts%20uses%20an%20annual%20budget,over%20into%20the%20following%20year.>

Massachusetts Communities Action Network,

<https://www.mcan.us/>

Massachusetts Financial Report for the Fiscal Year Ended June 30, 1984. State Library of Massachusetts, juin 1984, p. 12,

<https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/801456>.

“Massachusetts has the lowest vacancy rates in the US, with just 2.8% of homes being vacant”, *Boston Real Estate Times*, 23 février 2023,

<https://bostonrealestatetimes.com/massachusetts-has-the-lowest-vacancy-rates-in-the-us-with-just-2-8-of-homes-being-vacant/#:~:text=Massachusetts%20has%20the%20lowest%20vacancy,vacant%20%2D%20Boston%20Real%20Estate%20Times.>

“Massachusetts Makes Broad Changes to the Zoning Act”, *The National Law Review*, vol. XIII, no 162, janvier 2021,

<https://www.natlawreview.com/article/massachusetts-makes-broad-changes-to-zoning-act>.

Massachusetts State Hospitals,

<https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/625416>.

Massachusetts Transgender Political Coalition,

<https://www.masstpc.org/>.

Massachusetts Unemployment,

<https://countryeconomy.com/unemployment/usa-states/massachusetts?year=1983>.

MassHousing,

<https://www.masshousing.com/en/about>

MassLandlords,

<https://masslandlords.net/massachusetts-is-a-right-to-shelter-state/>

“Mayor Walsh Announces New Action Plan on Evictions in Boston”, City of Boston, 21 décembre 2019,

<https://www.boston.gov/news/mayor-walsh-announces-new-action-plan-evictions-boston>

“Mayor Walsh signs Executive Order to create additional Affordable housing in Boston”, Boston Planning and Development Agency, 10 décembre 2015,

<http://www.bostonplans.org/news-calendar/news-updates/2015/12/10/mayor-walsh-signs-executive-order-to-create-additi>.

Membership of the 118th Congress: A Profile, Congressional Research Service, 6 juin 2023,

<https://crsreports.congress.gov>

Memorandum, Non-Discrimination in State Rental Assistance Program, Commonwealth of Massachusetts, MRVP Notice 2010-02, DHCD, 28 décembre 2010, p. 2,

<https://www.mass.gov/doc/non-discrimination-in-state-rental-assistance-programs/download>

Memorandum of Decision and Order Approving Class Action Settlement,

<https://media.wbur.org/wp/2023/03/20230410-order-approving-settlement.pdf>.

Mental Health Care in Massachusetts, Brandeis University, 16 décembre 1999,

<https://heller.brandeis.edu/mass-health-policy-forum/categories/mental-health-substance-abuse/pdfs/mental-health-care-in-massachusetts/mental-health-ma-1999-issue.pdf>.

“Municipal Affordable housing Trust”, *The Massachusetts Housing Partnership*, 2018,

https://www.mhp.net/assets/resources/documents/MAHTGuidebook_2018.pdf.

National Alliance to End Homelessness,

<https://endhomelessness.org/resource/housing-first/>.

New State Ice Co; v. Liebmann, 1932,

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/285/262/>.

NHTF,

https://safehousingpartnerships.org/sites/default/files/2017-01/National%20Housing%20Trust%20Fund%20FAQ_2015.pdf. Consulté le 1 août 2023.

“Notice of Funding Availability”, *National Housing Trust Fund* (HTF), Department of Housing and Community Development Supportive Housing for Vulnerable Populations, août 2021,
<https://www.mass.gov/doc/htf-nofa-2021/download>.

Obergefell v. Hodges. Vol. 14-556, 26 juin 2015,
<https://www.glad.org/wp-content/uploads/2014/11/obergefell-scotus-decision.pdf>.

Opening Doors, 16 juin 2010,
<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2010/06/15/obama-administration-unveil-national-strategic-plan-prevent-and-end-homelessness>.

Overview of Efforts to End Homelessness in the Commonwealth: 2007-2014. Massachusetts Interagency Council on Housing and Homelessness, 2014, p. 23,
<https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/680996>. State Library of Massachusetts.

Pine Street Inn, *History*,
<https://www.pinestreetinn.org/about-us/history#:~:text=Pine%20Street%20Inn%20began%20its,200%20men%20suffering%20from%20alcoholism>.

Point-in-Time Count and Housing Inventory Count,
<https://www.hudexchange.info/programs/hdx/pit-hic/>.

Policy Basics: The Housing Choice Voucher Program, Center on Budget and Policy Priorities. avril 2021,
<https://www.cbpp.org/research/housing/the-housing-choice-voucher-program>.

Politics and Voting in Cambridge, Massachusetts,
<https://www.bestplaces.net/voting/city/massachusetts/cambridge>

President Bush’s Faith-Based and Community Initiative Is Conducting A “Determined Attack on Need” In the State Of Indiana,
https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/government/fbci/pdf/indiana_fact_sheet11.2.07.pdf.

Protecting the Commonwealth’s Investment Securing the Future of State-Aided Public Housing, A Report Prepared for the Boston and Cambridge Housing Authorities in Partnership with Citizens’ Housing and Planning Association. Harvard University,

Housing Innovation Program, juin 2001,
https://www.chapa.org/sites/default/files/PublicHousingStudy_0.pdf.

Provisions of the Housing Act of 1949. Vol. 69, no 2, novembre 1949, p. 155-59.
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-10349/pdf/COMPS-10349.pdf>

RAFT, Residential Assistance for Families in Transition, *Field Operations Memo 2005-47*,
Commonwealth of Massachusetts, Department of Transitional Assistance, 12
septembre 2005,
<https://www.masslegalservices.org/system/files/library/2005-47.pdf>.

Record Groups CD, Communities and Development. 2020, Massachusetts Archives,
https://www.sec.state.ma.us/arc/arcpdf/collection-guides/FA_CD.pdf

Rental Assistance Program,
<https://www.mass.gov/rental-assistance-programs>.
<https://www.mass.gov/rental-assistance-programs>

Report to Congress on the Root Causes of the Foreclosure Crisis, janvier 2010, p. vi, vii,
https://www.huduser.gov/portal/Publications/PDF/Foreclosure_09.pdf.

“Residential Care Program, Waltham”, *The Home for Little Wanderers*,
<https://thehome.org/waltham-house>

Resolution adopted by the General Assembly 37/221, International Year of Shelter for the
Homeless. UN Documents, 20 décembre 1982,
<http://www.un-documents.net/a37r221.htm>.

“Settlement Information Rosanna Garcia v. Dept. of Housing and Community Development”,
Suffolk County Superior Court Civil Action 16-84-CV-03768,
<https://www.mass.gov/news/settlement-announcement-for-garcia-v-dhcd>.

Shelter Diversion: A best practice to prevent homelessness, Strategies to End Homelessness.
31 mai 2023,
<https://www.strategiestoendhomelessness.org/shelter-diversion-a-best-practice-to-prevent-homelessness/>.

Social Security Act, 1935,
<https://www.ssa.gov/history/35actinx.html>.

Special Issue on Homelessness, New England and Beyond, New England Journal of Public
Policy, vol. 8, 1992,
<https://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol8/iss1/>

Statement by the President Upon Signing the Housing Act of 1949, 15 juillet 1949,
<https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/157/statement-president-upon->

signing-housing-act-1949. National Archives, Harry S. Truman Library.

“Take Action to Prevent Homelessness by Improving the RAFT Program”, Massachusetts Coalition for the Homeless, 5 octobre 2021,
<https://mahomeless.org/wp-content/uploads/2021/10/RAFT-bill-fact-sheet-10-5-21.pdf>.

The 193rd General Court of the Commonwealth of Massachusetts,
<https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleII/Chapter23B/Section30>.

The 2021 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress, The US Department of Housing and Urban Development, Office of Community Planning and Development, février 2022.

The Annual Homeless Assessment Report to Congress (2009), Chapter 2: National Estimates of All Homeless People, Sheltered and Unsheltered, Office of Community Planning and Development, U.S. Department of Housing and Urban Development | Office of Policy Development and Research, 2009, p. 14,
<https://www.huduser.gov/publications/pdf/5thhomelessassessmentreport.pdf>.

The Budget Control Act, Frequently Asked Questions. Congressional Research Service, octobre 2019,
<https://sgp.fas.org/crs/misc/R44874.pdf>.

The GAP: A Shortage of Affordable Homes, National Low Income Housing Coalition, mars 2020, p. 2,
https://reports.nlihc.org/sites/default/files/gap/Gap-Report_2020.pdf.

“The Mass Ave. Project Inc”, Facebook, 25 juin 2023,
<https://www.facebook.com/groups/614033869236546>.

The State of The State: Governor William F. Weld’s Report to The People Of Massachusetts Delivered Before A Joint Session Of The Massachusetts Legislature In The Chamber Of The House Of Representatives, State House, Boston, State Library of Massachusetts. Senate Bill 0001, 1992,
<http://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/388429>.

“The Whirling Arrow”, Frank Lloyd Wright Foundation,
<https://franklloydwright.org/frank-lloyd-wright-designed-usonian-automatic-house-on-the-market-for-the-first-time/>

Transfer Fee for Affordable Housing,
https://www.macdc.org/sites/default/files/documents/transfer_fee_legislation_fact_sheet_3.9.22.pdf.

“Transition House, Mission and History”,

<https://www.transitionhouse.org/mission-history>.

“Types of Housing Support for the Homeless”, *United to End Homelessness*,

<https://unitedtoendhomelessness.org/blog/types-of-housing-support-for-the-homeless/>.

United States Census Bureau, Peabody, MA. 2022,

<https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/peabodycitymassachusetts/RHI225219>.

United States Interagency Council on Homelessness,

<https://www.usich.gov>.

Universal Declaration of Human Rights. United Nations, 10 décembre 1948,

<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

“Vacation Home Sales Skyrocket as a Result of Pandemic”, juin 2021,

<https://www.nar.realtor/newsroom/vacation-home-sales-skyrocket-as-a-result-of-pandemic>.

“What Types of Housing are There?”, *Mass Legal Help*, décembre 2009,

[https://www.masslegalthelp.org/housing/finding/types-public-](https://www.masslegalthelp.org/housing/finding/types-public-housing#:~:text=There%20are%20about%2018%2C000%20federal%20family%20public%20housing%20units%20in%20Massachusetts)

[housing#:~:text=There%20are%20about%2018%2C000%20federal%20family%20public%20housing%20units%20in%20Massachusetts](https://www.masslegalthelp.org/housing/finding/types-public-housing#:~:text=There%20are%20about%2018%2C000%20federal%20family%20public%20housing%20units%20in%20Massachusetts).

“White House Event Honors Barbara Poppe”, United States Interagency Council on Homelessness, 27 février 2014,

<http://archive.constantcontact.com/fs197/1011269667270/archive/1116664783899.html>.

“WinnDevelopment Chosen to Redevelop Mary Ellen McCormack Public Housing Development”, City of Boston, 11 août 2017,

<https://www.boston.gov/news/winndevelopment-chosen-redevelop-mary-ellen-mccormack-public-housing-development>

Sources audiovisuelles

ACORN, Affordable housing, Ten O'clock News, David Boeri, Boston TV News Digital Library, 14 août 1986,

http://bostonlocaltv.org/catalog/V_6AQUM0DX08BBWI.

Banks and Low-Income Neighborhoods. Ten O'clock News, Christy George, Boston TV News Digital Library, 1990,

http://bostonlocaltv.org/catalog/V_LOICHXGFPRRAFV6.

BHA Tenant Settlement, WGBH Boston Local News, Boston TV News Digital Library, 2 août 1990,

http://bostonlocaltv.org/catalog/V_XARK7I51FUQJMW0

City Hall, Frederick Wiseman, Météore Films, 2020.

Homes with a Heart: Member Household Perspectives on Cooperative Housing Communities in Chittenden County, Vermont,

<https://www.youtube.com/watch?v=G7ww7vfx3yA>

Housing as History: Columbia Point and Commonwealth, Lawrence J. Vale, 2019,

<https://www.masshist.org/events/housing-history-columbia-point-and-Commonwealth>

Housing: The Only Thing to Really End Homelessness, MHSA Revolution, 2021,

https://www.youtube.com/watch?v=NBM7mk8R_Us

How America Is Grappling With Homelessness, NPR, 22 décembre 2022,

<https://www.npr.org/2022/12/22/1145036443/how-america-is-grappling-with-homelessness>

It is the obvious thing: The White House tries a new tack to combat homelessness, NPR Morning Edition, 19 décembre 2022,

<https://www.npr.org/2022/12/19/1142790156/people-homelessness-crisis-housing-prevention-biden>.

LA's Section 8 housing program plagued by unused vouchers, landlord rejections, Michael Lens, ABC7, 15 mai 2023,

<https://abc7.com/section-8-housing-city-of-los-angeles-hacla-public/13240363/>

Massachusetts Gov. Charlie Baker will not be running for reelection, Tovia Smith, All Things Considered, NPR News, 1er décembre 2021,

<https://www.npr.org/2021/12/01/1060608500/massachusetts-gov-charlie-baker-says-he-wont-be-running-for-reelection>

Mass. Is Spending Hundreds of Dollars a Night to House Families in Hotels, Kathy Curran, NBC Boston, 2023,
<https://www.nbcboston.com/investigations/mass-is-spending-hundreds-of-dollars-a-night-to-house-families-in-hotels/3008231/>

Pine Street Inn, Ten O'clock News, WGBH, Boston TV News Digital Library, 5 janvier 1977,
http://bostonlocaltv.org/catalog/V_8751RIEHGMOGGYV

Private opulence, public squalor: How the U.S. helps the rich and hurts the poor, Dave Davies, KVCR Morning Edition, 21 mars 2023,
<https://www.kvcrnews.org/2023-03-21/private-opulence-public-squalor-how-the-u-s-helps-the-rich-and-hurts-the-poor>

Qu'est-ce que le néolibéralisme ? David Cayla, 2022,
<https://www.youtube.com/watch?v=UPEU-my3vo8>

Section 8 Vouchers Help the Poor — But Only If Housing Is Available, All things considered, NPR News, 10 mai 2017,
<https://www.npr.org/2017/05/10/527660512/section-8-vouchers-help-the-poor-but-only-if-housing-is-available>

The Invisible Class, Josh Hayes, 2018,
<https://www.theinvisibleclass.com/>

The State of Race: The Housing Gap — The Story of Annie Gordon, A Boston Woman Facing Eviction, WGBH, 2021,
<https://www.wgbh.org/programs/2021/02/01/the-state-of-race-the-housing-gap-the-story-of-annie-gordon-a-boston-woman-who-faces-eviction>

The State of Race: The Latino Housing Crisis (Full Episode). WGBH, 2023,
<https://www.wgbh.org/the-state-of-race/>

The stories behind the unseen eviction crisis, PBS Newshour, 2016,
<https://www.youtube.com/watch?v=qBT8GGhh2Tg>.

Trump Continues Criticism Of Democrats On Homelessness But Hasn't Intervened, All things considered, NPR News, 2 janvier 2020,
<https://www.npr.org/2020/01/02/793134351/trump-continues-criticism-of-democrats-on-homelessness-but-hasnt-intervened>.

Urban development, condo conversion, Latino voters, Victory Gardens, Ten O'Clock News, Christy George, Boston TV News Digital Library, 1983,
http://bostonlocaltv.org/catalog/V_62C1TWO182WBDNP.

White House All Inside Unsheltered Initiative Launch Event, Susan Rice,

https://www.youtube.com/watch?v=f9KRmjJ_qCg

Why Some Homeless Choose the Streets Over Shelters, Ari Shapiro, NPR Talk of the Nation,

6 décembre 2012,

<https://www.npr.org/2012/12/06/166666265/why-some-homeless-choose-the-streets-over-shelters>

With nowhere else to go, some Massachusetts families are sleeping in the ER, All things

considered, NPR News, 11 janvier 2023,

<https://www.npr.org/2023/01/11/1148488883/with-nowhere-else-to-go-some-massachusetts-families-are-sleeping-in-the-er>

Index

Index des noms de personnes citées

B

Baker, Charlie, 5, 137, 139, 219, 243, 244, 272, 275, 303, 305, 311, 500, 516, 519, 523, 532

Bush, George W., 297, 331, 333, 337, 474, 484, 505, 528

C

Cellucci, Paul, 131, 133, 201

Clinton, William J., 133, 201, 202, 203, 315, 329, 330, 337, 339, 475

D

Deval Patrick, 5, 126, 134, 135, 503, 504

Dukakis, Michael, 5, 7, 53, 54, 70, 73, 74, 78, 79, 86, 94, 98, 99, 100, 101, 122, 126, 127, 128, 129, 130, 211, 243, 244, 303, 407, 510, 514, 520, 523

F

Flynn Raymond, 2, 3, 5, 7, 67, 72, 76, 81, 84, 85, 86, 87, 90, 91, 94, 95, 106, 107, 112, 122, 127, 128, 141, 142, 143, 144, 151, 180, 257, 258, 303, 407, 448, 509, 510, 511, 514

H

Healey, Maura, 6, 32, 127, 302, 303, 308, 310, 311, 386, 500, 505

J

Johnson, Lyndon B., 2, 7, 18, 39, 41, 72, 114, 119, 185, 217, 324, 327, 330, 412, 482, 507

K

Kennedy, John F., 2, 3, 47, 145, 200, 201, 482

R

Reagan, Ronald, 7, 13, 21, 22, 55, 56, 61, 62, 79, 94, 96, 97, 118, 122, 140, 141, 258, 263, 325, 327, 328, 331, 336, 448, 473, 474, 519, 520

Romney, Mitt, 133

Roosevelt, Franklin R., 12, 23, 48, 112, 328, 473, 474

T

Truman, Harry S., 324, 508, 530

W

Walsh, Martin, 5, 7, 139, 146, 147, 148, 149, 224, 237, 278, 279, 281, 303, 304, 305, 306, 416, 476, 512, 515, 517, 527

Weld, William, 5, 30, 127, 130, 131, 133, 468, 495, 502, 518, 525, 530

White, Kevin H., 5, 72, 77, 139, 140, 141, 144, 251, 256, 276, 331, 338, 341, 384, 506, 508, 515, 519, 531, 532, 534

Wu, Michelle., 2, 3, 6, 17, 149, 150, 212, 215, 305, 310, 311, 312, 374, 382, 390, 510, 511, 513, 514

Index des noms de lieux

B

Beacon Hill, 46, 215, 229, 279, 302, 303, 311, 498, 510, 515

Boston, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 23, 24, 26, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 58,

59, 65, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 137, 139, 140, 141, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 151,

152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159,
161, 163, 164, 165, 166, 168, 169, 170,
171, 172, 173, 174, 175, 177, 178, 179,
180, 182, 185, 186, 187, 189, 191, 194,
198, 200, 202, 203, 204, 205, 206, 207,
208, 209, 210, 212, 214, 215, 216, 217,
218, 219, 220, 221, 223, 224, 225, 227,
228, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 237,
238, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246,
248, 249, 250, 251, 253, 254, 255, 256,
257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264,
265, 266, 267, 269, 270, 272, 273, 274,
275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282,
284, 285, 286, 287, 288, 290, 291, 292,
293, 294, 295, 296, 297, 299, 301, 302,
303, 304, 306, 309, 310, 311, 312, 313,
314, 316, 322, 334, 335, 339, 344, 345,
353, 356, 366, 367, 368, 369, 370, 371,
372, 373, 374, 375, 376, 378, 379, 380,
381, 382, 383, 384, 386, 388, 389, 390,
391, 392, 393, 394, 396, 399, 400, 401,
402, 406, 408, 409, 410, 413, 415, 416,
423, 444, 449, 465, 466, 468, 469, 470,
475, 476, 477, 478, 480, 483, 485, 488,
491, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500,
501, 502, 503, 504, 505, 508, 509, 510,
511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518,
519, 520, 521, 523, 524, 525, 526, 527,
528, 530, 531, 532, 533

Brockton, 259, 383

Brookline, 8, 36, 47, 109, 116, 184, 196,
212, 219, 220, 221, 223, 229, 236, 251,
252, 463, 468, 476

C

Cambridge, 5, 7, 16, 40, 50, 88, 117, 118,
130, 158, 159, 164, 183, 186, 194, 195,
196, 197, 198, 199, 200, 201, 204, 206,
212, 213, 214, 223, 232, 235, 247, 266,
268, 280, 286, 295, 299, 307, 312, 353,
366, 377, 394, 411, 425, 427, 428, 429,
431, 432, 476, 480, 481, 482, 485, 495,
499, 512, 523, 528

Chelsea, 97, 281, 517

D

Denver, 238, 463

Dorchester, 5, 142, 147, 180, 181, 224,
232, 242, 366, 383, 468, 500

J

Jamaica Plain, 224, 242, 286, 287, 369,
370, 513

L

Long Island, 5, 80, 81, 82, 83, 120, 140,
147, 151, 156, 157, 229, 230, 231, 232,
233, 384, 468, 494, 512, 513

M

Mass and Cass, 5, 230, 231, 232, 233, 234,
235, 236, 237, 239, 240, 243, 244, 245,
299, 300, 382, 384, 389, 390, 397, 468

Massachusetts, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 12, 14, 15,
17, 18, 21, 22, 23, 24, 27, 30, 31, 32, 37,
40, 42, 45, 50, 51, 52, 56, 57, 58, 59, 64,
67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79,
82, 84, 87, 91, 93, 96, 97, 98, 99, 100,
101, 105, 106, 108, 109, 114, 115, 116,
117, 119, 121, 126, 127, 128, 130, 131,
132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 145,
146, 150, 152, 156, 158, 160, 162, 164,
165, 169, 170, 171, 173, 174, 175, 176,
177, 178, 180, 181, 182, 183, 184, 185,
186, 187, 190, 191, 194, 201, 202, 204,
205, 208, 210, 211, 212, 215, 216, 217,
218, 219, 222, 223, 225, 226, 227, 231,
232, 244, 255, 256, 258, 260, 261, 264,
266, 268, 269, 270, 273, 278, 279, 280,
281, 282, 287, 290, 291, 292, 293, 294,
295, 297, 300, 301, 302, 303, 307, 309,
310, 311, 313, 315, 316, 317, 318, 322,
344, 345, 350, 357, 358, 365, 366, 367,
370, 382, 383, 385, 386, 387, 388, 390,
391, 393, 397, 408, 412, 420, 422, 426,
430, 463, 468, 469, 471, 476, 493, 494,
495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 503,
504, 507, 510, 511, 518, 520, 521, 522,
523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530,
532, 534

Mattapan, 15, 142, 224, 242, 253

Milwaukee, 38, 132, 133, 150, 213

Minneapolis, 289, 314, 315, 388, 491

N

Needham, 7, 290, 451

New York City, 52, 66, 162, 310, 325,
360, 512, 521, 522

North End, 33, 46, 229, 240

P

Peabody, 301, 302, 469, 531

PSI, 7, 34, 35, 36, 38, 52, 53, 58, 64, 71, 77, 80, 82, 83, 84, 115, 120, 122, 123, 151, 154, 155, 172, 178, 179, 191, 234, 239, 249, 261, 272, 274, 299, 375, 405, 418, 468, 471

Q

Quincy, 45, 53, 72, 230, 231, 233, 289, 463, 468, 504, 513

R

Roxbury, 7, 15, 32, 93, 103, 129, 142, 144, 158, 204, 222, 224, 229, 232, 242, 243,

250, 251, 261, 370, 378, 379, 445, 468, 469, 476

S

Somerville, 33, 118, 129, 212, 280, 306, 307, 312, 357, 394

South End, 35, 45, 50, 64, 65, 83, 103, 121, 222, 229, 230, 232, 497

W

Washington D.C, 479, 485, 493

West End, 46, 47, 65, 180, 371, 374

Weston, 7, 223, 290, 451

Worcester, 7, 97, 259, 285, 286, 287, 288, 309, 451, 500, 502, 504, 505, 510

Index thématique

A

assistance, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 14, 17, 18, 21, 26, 27, 29, 32, 33, 53, 61, 67, 70, 79, 94, 98, 99, 114, 115, 116, 117, 118, 121, 122, 123, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 140, 141, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 158, 163, 165, 167, 169, 170, 175, 176, 178, 181, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 195, 205, 208, 210, 216, 217, 227, 228, 242, 243, 246, 247, 248, 255, 262, 266, 267, 269, 271, 274, 280, 283, 284, 292, 293, 294, 295, 296, 300, 310, 311, 312, 313, 314, 323, 328, 329, 331, 332, 338, 342, 343, 346, 348, 349, 350, 351, 355, 356, 365, 370, 375, 377, 378, 387, 388, 391, 392, 396, 421, 469, 470, 471, 472, 483, 489, 496, 500, 504, 506, 508, 521, 523, 524, 525, 527, 529

C

communautés d'entraide, 5, 197, 206, 208, 209, 233, 319, 361, 364, 365, 378, 397
contrôle des loyers, 2, 8, 33, 110, 198, 212, 213, 214, 297, 312, 388, 498

D

discrimination, 7, 72, 90, 91, 92, 94, 178, 209, 218, 225, 249, 250, 251, 252, 264, 267, 279, 293, 346, 407, 471, 527

droit au logement, 6, 13, 39, 40, 98, 116, 117, 132, 198, 199, 226, 308, 323, 325, 326, 327, 361, 364, 387, 391, 393

G

gentrification, 2, 3, 4, 7, 8, 16, 30, 33, 42, 64, 102, 103, 104, 108, 109, 110, 111, 112, 129, 136, 145, 222, 232, 288, 315, 335, 361, 391, 396, 410, 468, 478, 483, 499, 505

L

logement d'abord, 30, 152, 167, 359, 397
logement public, 6, 7, 8, 15, 28, 39, 107, 180, 181, 182, 183, 202, 211, 291, 307, 328, 329, 331, 334, 364, 365, 366, 367, 369, 371, 372, 373, 374, 375, 423, 462, 472

M

mal-logement, 2, 12, 23, 25, 30, 39, 42, 49, 89, 92, 95, 98, 113, 114, 116, 136, 137, 138, 146, 177, 227, 277, 305, 320, 324, 329, 353, 355, 358, 388, 395

N

néolibéralisme, 4, 21, 29, 60, 61, 86, 150, 228, 330, 392, 393, 533

P

pair-aidance, 160, 196, 255, 483

pandémie, 5, 6, 8, 17, 19, 28, 37, 38, 40,
118, 137, 138, 139, 149, 153, 154, 155,
160, 161, 168, 190, 197, 206, 227, 228,
240, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278,
279, 280, 281, 284, 285, 286, 303, 307,
312, 313, 342, 364, 365, 373, 383, 384,
387, 388, 389, 397, 516
privatisation, 24, 59, 100, 290, 298, 299,
304

S

sans-abrisme, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13,
14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25,
26, 27, 28, 30, 31, 38, 39, 40, 42, 43, 45,
49, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 63, 66, 68,
69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 81,
83, 84, 85, 86, 88, 89, 95, 96, 98, 101,
102, 104, 105, 110, 113, 114, 115, 116,
117, 118, 119, 121, 122, 127, 131, 132,
133, 134, 136, 137, 139, 141, 143, 144,
145, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 153,
157, 161, 162, 163, 164, 167, 168, 169,
170, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 185,

186, 187, 188, 190, 191, 193, 197, 198,
202, 206, 208, 211, 213, 214, 215, 221,
225, 226, 227, 228, 229, 231, 232, 236,
239, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 255,
260, 261, 262, 264, 265, 270, 272, 273,
275, 285, 286, 291, 292, 299, 300, 303,
305, 310, 313, 314, 315, 317, 319, 320,
322, 323, 328, 329, 330, 332, 334, 335,
336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343,
344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351,
358, 375, 376, 377, 380, 381, 382, 383,
384, 385, 386, 388, 390, 391, 392, 393,
394, 395, 397, 415, 421, 469, 486, 488,
493, 516, 518
ségrégation, 2, 25, 92, 93, 150, 159, 220,
224, 232, 249, 253, 257, 259, 287, 352,
368, 468

Z

zonage, 2, 5, 6, 8, 30, 135, 136, 209, 217,
218, 219, 220, 222, 227, 260, 285, 288,
289, 290, 302, 313, 316, 318, 321, 360,
499