

Étude sur l'impact de l'aide financière apportée à des organisations par la Chaîne du Bonheur pendant la pandémie de Covid-19.

Rapport final

Studie über die Wirkungen der finanziellen Unterstützung der Glückskette für Organisationen während der Covid-19-Pandemie.

Abschlussbericht

Studio sull'impatto del sostegno finanziario elargito a organizzazioni di aiuto dalla Catena della Solidarietà durante la pandemia di Covid-19.

Rapporto finale

Muttenz / Lausanne, 22.9.2021

Cette étude peut être citée comme suit/ diese Studie kann wie folgt zitiert werden / Questo studio può essere citato come segue:

Tabin, J.-P., Lequet, M., Drilling, M., Böhnelt, M. & Dittmann, J. (2021) Étude sur l'impact de l'aide financière apportée à des organisations par la Chaîne du Bonheur pendant la pandémie de Covid-19. Rapport final. HETSL / FHNW : Lausanne & Muttenz.

oder / oppure

Drilling, M., Böhnelt, M., Tabin, J.-P., Lequet, M. & Dittmann, J. (2021) Studie über die Wirkungen der finanziellen Unterstützung der Glückskette für Organisationen während der Covid-19-Pandemie. Abschlussbericht. FHNW / HETSL : Muttenz & Lausanne.

Sommario

	PUNTI CENTRALI	4
1	Il mandato	7
1.1	Le persone in difficoltà a causa della situazione di crisi hanno potuto accedere con facilità all'aiuto?	10
1.1.1	Descrizione dei target	10
1.1.2	L'aiuto è stato commisurato ai vari bisogni?	10
1.1.3	Tutti hanno avuto la possibilità di accedere agli aiuti oppure per alcune categorie di persone o in determinati contesti è stato più difficile? Se sì, per quali ragioni?	11
1.1.4	Ci sono stati gruppi di persone che non sono stati del tutto o sufficientemente raggiunti dagli aiuti oppure esigenze che non sono state del tutto o sufficientemente coperte? Se sì, chi sono questi target e perché non hanno beneficiato del sostegno delle organizzazioni?	12
1.1.5	Un'informazione adeguata (in termini di lingua, accessibilità ecc.) era a disposizione delle persone in difficoltà?	12
1.2	La cooperazione tra organizzazioni si è intensificata? Vengono portate avanti attività in comune (ad esempio tra organizzazioni locali e organizzazioni nazionali, tra organizzazioni locale cc.)?	12
1.2.1	Se sì, che forma ha assunto questa cooperazione?	14
1.2.2	Se no, perché (ad. es. ridondanza, concorrenza, ignoranza ecc.)?	15
1.2.3	L'offerta di servizi esistente prima della crisi si è rivelata insufficiente, a prescindere dall'aumento della domanda?	15
1.3	In che misura sono stati sviluppati nuovi servizi?	16
1.3.1	Come sono stati creati e per quanto tempo saranno mantenuti?	18
1.3.2	Le nuove offerte hanno raggiunto anche nuovi target?	19
1.4	In base ai risultati, quale potrebbe essere una soluzione in grado di aiutare in maniera rapida ed efficace se dovesse presentarsi una nuova crisi?	20
1.4.1	Quali accordi/apporti preliminari della politica, delle organizzazioni umanitarie, delle organizzazioni locali, della società civile ecc. sarebbero necessari?	22

Annexe 1.	Ergebnisse der online-Umfrage zu deren Tätigkeiten vor, während und nach dem nationalen Lockdown vom 16.3. – 11.5.2020	23
Annexe 2.	Résultats de l'enquête auprès des organisations nationales et intercantionales	51
Annexe 3.	Résultats de l'enquête dans les grandes villes (Lausanne, Genève, Bâle, Berne, Zurich) et au Tessin auprès de représentant·es d'une sélection d'organisations locales	59
Annexe 4.	Résultats des ateliers dans les grandes villes (Lausanne, Genève, Bâle, Berne, Zurich) et au Tessin	80
Annexe 5.	Vignettes (entretiens avec des bénéficiaires d'une sélection d'organisations dans les villes de Zurich, Berne, Bâle, Genève et Lausanne)	100
Annexe 6.	Argus concernant les actions (co)financées par la Chaîne du Bonheur	108

Punti centrali

Sondaggio online

1. Ripartizione geografica dei finanziamenti della Catena della Solidarietà: la crisi alimentare non si è concentrata soltanto nei centri urbani, ha colpito anche le zone rurali; in dieci Cantoni al centro della Svizzera, nessuna organizzazione locale ha chiesto fondi alla Catena della Solidarietà.
2. Target: durante il semi-confinamento della primavera 2020, il numero di beneficiari è aumentato considerevolmente; le organizzazioni di consulenza e di accompagnamento hanno accolto molti più uomini, minorenni, persone in età lavorativa e in situazione di handicap.
3. Servizi: tre quarti delle organizzazioni di consulenza e di accompagnamento ha sviluppato nuove prestazioni (aiuto alimentare e/o sostegno finanziario) a complemento delle sue attività abituali; l'aumento del numero di beneficiari ha indotto le organizzazioni a modificare i loro criteri di accesso (rendendoli più flessibili o più rigidi, in particolare a causa della mancanza di personale e di risorse finanziarie); sei mesi dopo la fine del semi-confinamento, alcune organizzazioni non hanno ancora potuto riprendere le loro attività regolari.
4. Personale: la maggior parte delle organizzazioni ha perso una parte del suo personale; due terzi hanno potuto assumere nuovi collaboratori; quasi metà (46%) ha reclutato nuovi volontari.
5. Differenze Svizzera romanda/Svizzera tedesca: la cooperazione a livello comunale ha funzionato meglio nella Svizzera romanda rispetto alla Svizzera tedesca.
6. Collaborazioni: il 94% delle nuove collaborazioni legate alla crisi era ancora in attività sei mesi dopo il sondaggio.

Sondaggio presso organizzazioni nazionali e intercantonali

1. Reazione alla crisi: si sono rafforzati gli scambi tra sedi e antenne, e sono state organizzate regolari riunioni di crisi; le organizzazioni hanno fatto maggior uso di protocolli sanitari che di piani di gestione della crisi standardizzati.
2. Collaborazioni: ci sono state poche nuove collaborazioni tra organizzazioni, sono state soprattutto rafforzate e portate avanti le collaborazioni preesistenti.
3. Servizi: numerose organizzazioni hanno dovuto trasformare alcuni dei loro servizi abituali in servizi «a distanza» (telefono, videoconferenze, online ecc.) per mantenere il contatto con i beneficiari, soprattutto gli anziani e le persone in situazione di handicap, particolarmente isolate perché appartenenti a gruppi a rischio.
4. Target: le persone con un'attività lavorativa indipendente, comprese i lavoratori e le lavoratrici del sesso, hanno costituito un nuovo target; le persone prive di documenti erano già note a determinate organizzazioni, ma il loro numero è aumentato.

5. *Lessons learned*: nel caso di una nuova crisi, secondo le persone interpellate nelle 11 organizzazioni partecipanti al sondaggio, è necessario coordinare meglio l'azione e migliorare la ripartizione dei compiti tra organizzazioni a livello regionale e cantonale; è stata menzionata anche la necessità di sviluppare ulteriormente l'offerta digitale per mantenere i servizi a distanza.

Sondaggio nelle grandi città e in Ticino

1. Servizi: il finanziamento della Catena della Solidarietà ha permesso a tutte le organizzazioni partecipanti al sondaggio di mantenere i loro servizi (talvolta adattandoli) o di svilupparne di nuovi in risposta alla domanda; è stata evidenziata la diminuzione del sostegno sociale (contatti, relazioni, ascolto).
2. Collaborazioni: ci sono state poche nuove collaborazioni tra organizzazioni, ma soprattutto c'è stato un rafforzamento delle collaborazioni esistenti; le organizzazioni più vicine alle autorità sono spesso quelle di dimensioni maggiori e/o quelle che intrattenevano contatti già prima della crisi; il grado di collaborazione varia a seconda della città: ha funzionato molto bene ad esempio a Ginevra, in particolare grazie al Collectif d'associations pour l'action sociale à Genève (CAPAS) che permette alle organizzazioni di scambiarsi informazioni e funge da tramite con le autorità.
3. Chiara definizione dei ruoli: alcune organizzazioni hanno l'impressione di aver compensato la chiusura delle strutture pubbliche durante il periodo di semi-confinamento.
4. Importanza delle piccole organizzazioni: il sondaggio riporta la necessità delle organizzazioni locali in una situazione di crisi; il fatto che la Catena della Solidarietà abbia esteso il suo sostegno ad altre organizzazioni rispetto ai suoi partner abituali viene percepito in modo molto positivo; le organizzazioni locali hanno la capacità di reagire prontamente e di adattarsi all'urgenza, una flessibilità che permette una rapida attuazione degli interventi.
5. Sviluppo di reti: le organizzazioni sono generalmente meglio preparate ad affrontare una nuova crisi. Tuttavia, alcune delle organizzazioni più piccole, che dispongono di reti meno sviluppate e che hanno meno contatti con le autorità, auspicano una maggiore cooperazione e un migliore accesso alle informazioni.

Workshop nelle grandi città e in Ticino

1. Differenze regionali: il funzionamento strutturale e il tipo di relazione tra Cantone, città e organizzazioni locali prima della crisi differisce da luogo a luogo.
2. Servizi: le organizzazioni locali si sono concentrate sui bisogni più urgenti (aiuto alimentare, sostegno finanziario, alloggio); l'introduzione del sostegno finanziario come nuovo servizio in certi casi ha modificato il rapporto con i beneficiari, generando sfiducia e controllo; taluni temono inoltre che l'aiuto fornito sia servito a mantenere affitti abusivi; le consultazioni telefoniche sono aumentate; la trasformazione di prestazioni per adattare alle misure sanitarie ha portato in alcuni casi a una diminuzione del rapporto sociale con i beneficiari, con conseguenze sulla loro salute mentale.

3. Personale: a un anno dall'inizio della crisi, dopo questo lungo periodo di sovraccarico (aumento della domanda, compiti aggiuntivi, perdita di personale, estensione degli orari di apertura ecc.) il personale è esaurito.
4. La crisi continua: i bisogni sono ancora elevati, ma le risorse si stanno esaurendo; le organizzazioni locali vorrebbero che il sostegno finanziario continuasse anche dopo la crisi per poter continuare da un lato ad aiutare le persone e dall'altro assumere personale qualificato e coprire i costi infrastrutturali.
5. In caso di crisi futura: alcune organizzazioni sarebbero a favore di un coordinamento centralizzato, mentre altre preferirebbero soluzioni locali adeguate al contesto regionale: la messa in rete sembra essere particolarmente importante per conoscere le altre strutture (servizi e pubblico), ottenere informazioni e coordinare le azioni.

1 Il mandato

Il 23 marzo 2020, la Catena della Solidarietà ha lanciato una raccolta fondi per aiutare le persone in Svizzera maggiormente colpite a livello economico e sociale dalle misure adottate per limitare la propagazione del virus. Questo appello alle donazioni ha beneficiato di un'ampia diffusione grazie al sostegno della SSR e alle giornate di solidarietà. Complessivamente, nella primavera 2020 sono stati raccolti oltre 42 milioni di franchi. Si tratta della raccolta fondi più importante a favore dell'aiuto in Svizzera dalle intemperie del 2005 (donazioni pari a 50 milioni).

Con questi fondi, la Catena della Solidarietà ha deciso di sostenere 11 organizzazioni nazionali: Croce Rossa Svizzera, Caritas Svizzera, Esercito della Salvezza, ACES, Fondazione Denk an mich, Pro Infirmis, Pro Juventute, Pro Senectute, Soccorso operaio svizzero SOS, Soccorso svizzero d'inverno, DAO. Nell'aprile 2020 ha lanciato due chiamate ai progetti: la prima volta a finanziare progetti destinati a sostenere prestazioni legate alla distribuzione diretta di cibo alle persone più indigenti sotto forma di mense popolari, pacchi alimentari o altro, sostegno destinato a coprire i successivi tre mesi, ossia fino al fine giugno 2020¹; la seconda volta a finanziare le attività di organizzazioni che sostengono le persone maggiormente in difficoltà, che non hanno più un reddito sufficiente per vivere e alle quali la condizione di lavoro precario o la mancanza di uno statuto giuridico impedisce l'accesso alle prestazioni dell'assicurazione o dell'aiuto sociale pubblico².

¹ <https://www.catena-della-solidarieta.ch/chiamata-ai-progetti/>

² <https://www.catena-della-solidarieta.ch/chiamata-ai-progetti/>

Principali tipi di aiuto sostenuti dalla Catena della Solidarietà³

Aiuto alimentare	65 progetti	Distribuzione di buoni acquisto, distribuzione di pasti, distribuzione di pacchi alimentari ecc.
Sostegno finanziario	121 progetti	Contributo al pagamento dell'affitto, dei premi dell'assicurazione malattia e delle cure mediche, distribuzione di denaro contante ecc.
Servizi alle persone	59 progetti	Trasporti, consegne, cure, spese ecc.
Strumenti che permettono di mobilitare la solidarietà, di coordinare gli aiuti o di diffondere l'informazione	15 progetti	Piattaforme d'informazione e di scambio, piattaforme di aiuto tra vicini ecc.
Altri		Prestazioni di alloggio, accoglienza diurna, igiene, consulenza, accompagnamento, orientamento verso altri aiuti

A seguito di queste due chiamate ai progetti, sono state sostenute 108 organizzazioni operative a livello locale e regionale. Nel luglio 2020, è stata offerta una seconda possibilità di sostegno finanziario alle organizzazioni sostenute dalla Catena della Solidarietà, e nel gennaio 2021 un'ultima opportunità. Nel mese di ottobre 2020, erano 150 i progetti sostenuti con il 31% dell'aiuto fornito a organizzazioni attive nelle città di Basilea, Berna, Ginevra, Losanna e Zurigo. Complessivamente, sono stati sostenuti 209 progetti.

I principali target interessati da questi progetti:

- persone che vivevano già in una situazione di precarietà prima della crisi;
- persone che lavorano in settori fortemente toccati dalle misure adottate per arginare la pandemia (spesso impieghi non dichiarati): personale domestico, della ristorazione, lavoratrici e lavoratori del sesso;
- persone che non hanno accesso a un aiuto pubblico poiché senza statuto giuridico (sans-papiers), o con un permesso di soggiorno che rischia di essere rimesso in discussione se percepiscono un aiuto sociale;
- lavoratrici e lavoratori ausiliari, con remunerazione oraria o impiego su chiamata, studenti;
- persone anziane o in situazione di handicap, che vivono isolate e/o che dipendono da un aiuto esterno.

All'inizio di settembre 2020, la Catena della Solidarietà ha incaricato il Prof. Dott. Matthias Drilling (FHNW) e Jean-Pierre Tabin (HETSL) di studiare l'impatto del sostegno fornito. Nello specifico, il mandato di una durata di 12 mesi mirava a rispondere alle seguenti

³ Alcuni progetti propongono diversi tipi di servizi.

domande: 1) Le persone in difficoltà a causa della situazione di crisi hanno potuto accedere con facilità all'aiuto? 2) La cooperazione tra organizzazioni si è intensificata? Vengono portate avanti attività in comune (ad esempio tra organizzazioni locali e organizzazioni nazionali, tra organizzazioni locali ecc.)? 3) In che misura sono stati sviluppati nuovi servizi? 4) In base ai risultati, quale potrebbe essere una soluzione in grado di aiutare in maniera rapida ed efficace se dovesse presentarsi una nuova crisi?

Per rispondere a queste domande, sono stati organizzati quattro tipi di sondaggi.

1. Un sondaggio online, sottoposto nel dicembre 2020 a tutte le organizzazioni sostenute dalla Catena della Solidarietà operative a livello locale e regionale. Complessivamente, sulle 108 organizzazioni sostenute al momento dell'inchiesta, 69 hanno partecipato al sondaggio online, il che corrisponde a un tasso di risposta del 64% (allegato 1).
2. Un sondaggio condotto presso le 11 organizzazioni nazionali e intercantonali sostenute dalla Catena della Solidarietà. Non essendo il sondaggio online adatto alle organizzazioni nazionali e intercantonali, nel mese di gennaio 2021 abbiamo condotto un'inchiesta qualitativa presso i rappresentanti di una selezione di organizzazioni operative a livello nazionale e intercantonale. Le 11 organizzazioni hanno partecipato al sondaggio attraverso colloqui telefonici (Zoom e Webex). A questo scopo sono state elaborate delle linee guida per le interviste, adattate in seguito a ogni organizzazione in funzione delle informazioni in nostro possesso grazie ai progetti presentati alla Catena della Solidarietà e ai rapporti finali (allegato 2).
3. Un sondaggio nelle grandi città e in Ticino. Abbiamo condotto complessivamente 18 interviste con le e i rappresentanti di 17 organizzazioni locali nelle grandi città della Svizzera (4 a Losanna, 4 a Ginevra, 3 a Basilea, 2 a Berna, 2 a Zurigo) e 3 in Ticino. Per garantire un massimo di diversità, abbiamo selezionato organizzazioni che propongono vari tipi di servizi. Sono state elaborate delle linee guida per le interviste, adattate a ogni organizzazione in funzione delle informazioni a nostra disposizione nei rapporti finali redatti per la Catena della Solidarietà. Per il Ticino, abbiamo collaborato con la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI). Abbiamo inoltre realizzato interviste con 9 beneficiari di prestazioni (2 a Berna, Basilea, Zurigo e Ginevra e 1 a Losanna) (allegato 3).
4. Sei workshop, organizzati in videoconferenza (Zoom) nel mese di giugno 2021 e a cui hanno partecipato rappresentanti di organizzazioni locali sostenute dalla Catena della Solidarietà nonché i membri delle autorità comunali e cantonali delle grandi città (Ginevra, Losanna, Zurigo, Basilea, Berna) e in Ticino. Nella Svizzera tedesca, sono stati invitati a partecipare ai workshop anche i rappresentanti delle organizzazioni nazionali/intercantonali, poiché dai risultati del sondaggio online risultava un maggiore coinvolgimento negli scambi (riunioni di crisi, istituzione di un ufficio di coordinamento) delle organizzazioni della Svizzera romanda rispetto a quelle della Svizzera tedesca (allegato 4).

Il seguente rapporto riassuntivo presenta le risposte alle quattro domande poste nel mandato. Si rimanda ai rapporti completi allegati, che presentano i risultati di ogni sondaggio (sondaggio online, sondaggio presso le organizzazioni nazionali/intercantionali, sondaggio nelle grandi città e in Ticino, sondaggio presso i beneficiari).

1.1 Le persone in difficoltà a causa della situazione di crisi hanno potuto accedere con facilità all'aiuto?

1.1.1 Descrizione dei target

Il sondaggio online rivela, senza sorpresa, che il target delle 69 organizzazioni sostenute dalla Catena della Solidarietà che hanno risposto al sondaggio è aumentato considerevolmente durante il periodo del semi-confinamento, in particolare le persone con un lavoro retribuito. Sono in aumento anche le percentuali di uomini, minorenni e persone in situazione di handicap (allegato 1).

Il sondaggio condotto presso le organizzazioni nazionali/intercantionali (allegato 2) segnala la creazione di una nuova categoria di beneficiari a Table Suisse e al Soccorso Operaio Svizzero SOS, costituita dalle persone con un'attività lavorativa indipendente, comprese le lavoratrici del sesso. Le persone prive di documenti rientrano in un target già noto ad associazioni quali ACES, EPER, CSP Vaud, SOS e Caritas Svizzera, ma il loro numero è sensibilmente cresciuto durante il semi-confinamento. Riassumendo, è aumentata la diversità dei gruppi target.

1.1.2 L'aiuto è stato commisurato ai vari bisogni?

I nostri dati non permettono di capire se tutti i bisogni sono stati soddisfatti. Tuttavia, dimostrano che le organizzazioni hanno fatto del loro meglio per cercare di rispondere all'aumento della domanda e alle esigenze più urgenti. Il finanziamento della Catena della Solidarietà nonché la reattività e la flessibilità delle organizzazioni hanno permesso di mantenere i servizi, di adattarli/trasformarli, di incrementarne taluni o di svilupparne di nuovi. La povertà alimentare è emersa come un nuovo problema sociale e numerose organizzazioni hanno proposto un aiuto alimentare (per alcuni, si trattava di un nuovo servizio). La trasformazione dei servizi era principalmente legata alle misure sanitarie (distanziamento sociale). Ad esempio, durante il periodo di semi-confinamento la fondazione Colis du Cœur (Ginevra) ha sostituito la distribuzione di pacchi alimentari con buoni alimentari inviati per posta. Grazie al sostegno della Catena della Solidarietà, alcune organizzazioni hanno inoltre potuto assumere personale supplementare per soddisfare la domanda o sviluppare nuovi progetti (cfr. allegati 1, 3 & 4)

Dal sondaggio nelle grandi città e in Ticino (allegato 3) e dai workshop (allegato 4) risulta una copertura insufficiente del sostegno sociale (contatti, relazioni, ascolto). Questo perché le organizzazioni locali si sono concentrate sui bisogni urgenti (cibo, alloggio, sostegno finanziario) e hanno dovuto adattarsi alle misure sanitarie (distanziamento sociale, telelavoro). Queste le organizzazioni che hanno percepito maggiormente questa diminuzione del sostegno

sociale: Bateau (Ginevra), F-Information (Ginevra), Fleur de Pavé (Losanna), Treffpunkt Glaibasel (Basilea) e Tageshaus für Obdachlose (Basilea).

1.1.3 Tutti hanno avuto la possibilità di accedere agli aiuti oppure per alcune categorie di persone o in determinati contesti è stato più difficile? Se sì, per quali ragioni?

Anche se il sondaggio online (allegato 1) dimostra che sono state sostenute tutte le categorie di persone (donne, persone in età lavorativa, minorenni, persone in situazione di handicap...), non tutti hanno avuto la possibilità di accedere agli aiuti, e questo per vari motivi.

In primo luogo, il sondaggio online (allegato 1) indica che talvolta sono stati introdotti criteri di esclusione per concentrarsi sul target abituale dell'organizzazione o per verificare se le persone erano davvero in difficoltà, o ancora per evitare doppioni. Ad esempio, alla SPAZ dato l'ingente afflusso di persone in difficoltà, sono stati aiutati soltanto i beneficiari già noti all'istituzione; per mancanza di personale, la Anlaufstelle für Sans-Papiers (Basilea) non ha accettato nuove persone. I workshop (allegato 4) mostrano che nelle Anlaufstellen für Sans-Papiers di Berna e Zurigo, il carattere a bassa soglia dei servizi (ad esempio consultazioni in presenza piuttosto che telefoniche) ha creato dei limiti: nelle Anlaufstellen für Sans-Papiers di Basilea e Berna, gli orari di apertura per le consultazioni sono stati estesi, provocando un sovraccarico di lavoro. A Zurigo, i locali sono piccoli e si formavano lunghe file d'attesa. Le limitazioni nell'elargizione degli aiuti sono dovute soprattutto alla carenza di personale, alle disponibilità finanziarie e alle dimensioni dell'infrastruttura. Il sondaggio condotto presso le organizzazioni nazionali/intercantionali (allegato 2) indica che la risposta ai bisogni è stata limitata dal sovraccarico del personale (Table Suisse, ACES) e dalla difficoltà di reclutare o di sostituire i volontari (Esercito della Salvezza, ACES, Pro Senectute, Table suisse). Tuttavia, non è stato così per tutte le organizzazioni: gli orari di apertura sono stati ad esempio estesi a Aspasie (Ginevra) e alla Anlaufstelle für Sans-Papiers (Basilea); il Soccorso svizzero d'inverno, che di regola fornisce assistenza solo alle persone che risiedono legalmente in Svizzera, ha allentato le sue condizioni di concessione degli aiuti durante questo periodo per le persone prive di documenti.

In secondo luogo, durante il periodo di semi-confinamento diversi servizi pubblici erano chiusi.

In terzo luogo, il sondaggio presso le organizzazioni nazionali/intercantionali (allegato 2) indica che determinati gruppi «a rischio» (anziani, persone in situazione di handicap), erano particolarmente isolati durante il periodo di semi-confinamento.

1.1.4 Ci sono stati gruppi di persone che non sono stati del tutto o sufficientemente raggiunti dagli aiuti oppure esigenze che non sono state del tutto o sufficientemente coperte? Se sì, chi sono questi target e perché non hanno beneficiato del sostegno delle organizzazioni ?

Il sondaggio online mostra che per alcuni gruppi è stato più difficile accedere all'aiuto: sono le persone che, prima della pandemia, non godevano del sostegno di alcuna istituzione (ad

esempio i nomadi o le collaboratrici e i collaboratori domestici), oppure le persone che non hanno diritto agli aiuti pubblici (lavoratrici e lavoratori del sesso, sans-papiers...). A proposito di persone prive di documenti, durante il workshop di Basilea (cfr. allegato 4) la rappresentante della Anlaufstelle für Sans-Papiers ha spiegato che durante il semi-confinamento, il team è stato sottoposto a un carico di lavoro eccessivo: talvolta c'erano da 80 a 100 persone in più per settimana, e il personale non poteva riorientare le persone verso altri servizi, poiché in città non esistono altre strutture di accoglienza per i sans-papiers. Una beneficiaria intervistata a Ginevra, senza permesso di soggiorno e senza lavoro a causa della pandemia (e senza indennità), ha ottenuto aiuti finanziari mirati per pagare l'affitto nonché buoni acquisto, ma questi aiuti sono diminuiti e ora non sono più sufficienti.

Anche altri gruppi sono stati penalizzati: come menzionato sopra, il sondaggio condotto presso le organizzazioni nazionali/intercantionali (allegato 2) ha indicato una mancanza di accompagnamento delle persone in situazione di handicap (Pro Infirmis, Denk an mich) e degli anziani (Pro Senectute), ma anche problemi legati all'istruzione a domicilio dei bambini (ACES).

1.1.5 Un'informazione adeguata (in termini di lingua, accessibilità ecc.) era a disposizione delle persone in difficoltà?

Dal sondaggio online (allegato 1) risulta che le organizzazioni sono diventate il punto centrale di diffusione delle informazioni sulla pandemia per i loro beneficiari. Detto questo, i dati del sondaggio non indicano chiaramente se tutte le persone in difficoltà hanno potuto accedere alle informazioni. Tuttavia, si constata che diverse organizzazioni hanno fatto il possibile per garantire l'accesso alle informazioni. A Ginevra, Aspasia, SOS Femmes e l'Hospice général hanno attivato dei servizi telefonici per informare le persone (allegato 4). Il sondaggio presso le organizzazioni nazionali/intercantionali (allegato 2) conferma la diffusione delle informazioni (telefono, video, online), talvolta in più lingue. SOS, Croce Rossa Svizzera e ACES hanno inoltre istituito dei servizi di traduzione per poter diffondere le informazioni in più lingue (in particolare concernenti le misure sanitarie).

1.2 La cooperazione tra organizzazioni si è intensificata? Vengono portate avanti attività in comune (ad esempio tra organizzazioni locali e organizzazioni nazionali, tra organizzazioni locali ecc.)?

Durante la pandemia, si è sviluppata la cooperazione tra organizzazioni, sia tra organizzazioni locali che con le organizzazioni nazionali/intercantionali nonché con le autorità comunali e/o cantonali. I nostri dati indicano che sono nate anche alcune nuove collaborazioni, ma sono state soprattutto rafforzate quelle già esistenti.

All'inizio della pandemia, le prime organizzazioni nazionali/intercantionali ad aver ottenuto un aiuto da parte della Catena della Solidarietà (Caritas Svizzera, Croce Rossa Svizzera, SOS e Pro Senectute) hanno coordinato rapidamente le loro iniziative, poi la collaborazione è stata estesa integrando anche le altre organizzazioni e le autorità federali e cantonali (allegato 2).

Il sondaggio online (allegato 1) indica che tutte le organizzazioni locali hanno cercato nuovi partner durante il periodo di semi-confinamento. L'intensificazione dell'83% delle collaborazioni locali ha sicuramente prodotto un effetto positivo sulla rete degli aiuti nelle regioni. Un rafforzamento che ha interessato organizzazioni che propongono servizi analoghi simili (53%), ma anche diversi (46%). Il sondaggio online evidenzia anche che il 54% delle organizzazioni locali ha ottenuto un aiuto da parte dei comuni, del Cantone o della Confederazione, ma anche che un quarto non ha ricevuto il sostegno di cui aveva bisogno. A livello regionale, le organizzazioni della Svizzera romanda hanno goduto di un maggiore sostegno da parte delle autorità e sono state anche coinvolte più sovente nelle riunioni di crisi rispetto a quella della Svizzera tedesca. Diverse organizzazioni della Svizzera tedesca hanno espresso il desiderio di una migliore collaborazione con le autorità.

Il sondaggio nelle grandi città e in Ticino (allegato 3) e i workshop (allegato 4) indicano che il grado di collaborazione varia notevolmente da un luogo all'altro, con una maggiore cooperazione (tra organizzazioni e con le autorità) a Ginevra, Zurigo e Losanna rispetto a Basilea, Berna e al Ticino. A Ginevra, la collaborazione tra organizzazioni nonché con le autorità sembra aver funzionato molto bene grazie all'esistenza di una struttura anteriore alla pandemia: il Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS) che riunisce 45 associazioni e che ha permesso di far pervenire le problematiche e le richieste delle organizzazioni alle autorità (allegato 3). Anche a Losanna, la collaborazione con le autorità cittadine sembra aver funzionato bene. Il sondaggio nelle grandi città (allegato 3) indica che Mère Sofia, lo Sleep-in e il Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers hanno mantenuto un contatto regolare con le autorità comunali. Tuttavia, la persona intervistata presso Fleur de Pavé, un'organizzazione molto più piccola, afferma di aver incontrato parecchie difficoltà e, non sapendo a chi chiedere aiuto e/o informazioni, si è rivolta alle operatrici e agli operatori sul campo. La collaborazione sembra essere stata efficace anche a Zurigo (allegato 3), sia tra organizzazioni locali che con le autorità; sono inoltre sorte diverse nuove collaborazioni, ad esempio tra la fondazione Sozialwerk Pfarrer Sieber, l'Esercito della Salvezza, l'associazione Netz 4 e la struttura di accoglienza Chrischtehusli, che si sono installate presso il Pfuusbus per fornire pasti da asporto 24/7. Infine, il sondaggio nelle grandi città (allegato 3) rileva che le organizzazioni a Basilea e Berna non hanno collaborato con le autorità per proteggere le persone senza statuto legale (è ciò che ci hanno raccontato ad esempio i rappresentanti di Solikonto, Freiplatzaktion (Basilea) e Medina (Berna)).

1.2.1 Se sì, che forma ha assunto questa cooperazione?

La cooperazione si è svolta principalmente sotto forma di coordinamento delle azioni e dello scambio di informazioni. I dati del sondaggio online (allegato 1) indicano che per le organizzazioni locali, il sostegno più utile da parte delle autorità è stato quello finanziario, seguito dalle misure di coordinamento, ossia riunioni di crisi, gruppi di lavoro e tavole rotonde.

Dai workshop (allegato 4) risulta ad esempio che per il Groupe sida durante la crisi è stato molto utile essere membro del CAPAS per accedere alle informazioni. Inoltre, il workshop di Ginevra ha dimostrato che vi è stato un coordinamento da parte della città: una responsabile

del coordinamento delle politiche pubbliche del Département de la cohésion sociale et de la solidarité della città di Ginevra nella primavera 2020 è stata designata per coordinare e «mettere in rete da un lato le associazioni attive nelle emergenze sociali, e dall'altro fornitori di servizi e rispondenti sanitari [...]». Stando ai partecipanti al workshop in Ticino (allegato 4), il Cantone ha assunto un ruolo di coordinamento degli aiuti nei settori della salute e delle assicurazioni sociali all'inizio della pandemia, soprattutto in materia di comunicazione, ma non ha coordinato attivamente l'aiuto diretto nei confronti delle persone. Il comune di Lugano ha coordinato gli aiuti in modo più efficace grazie alla collaborazione con le associazioni. La città ha collaborato con varie organizzazioni, mettendo ad esempio a disposizione di Amici della Vita il suo personale per la distribuzione di alimenti, soprattutto per sostituire i volontari facenti parte di gruppi a rischio. La città ha inoltre donato 1000 franchi e messo a disposizione i suoi locali. Primis ha collaborato intensamente con MayDay, un'antenna di SOS con la quale esisteva già un rapporto di cooperazione e che ha informato Primis dell'esistenza del sostegno della Catena della Solidarietà. A Zurigo, le autorità hanno finanziato e delegato alla Zürcher Stadtmission una distribuzione di aiuti d'urgenza (allegato 3). Due rappresentanti del Dipartimento della socialità della città di Zurigo hanno partecipato al workshop di Zurigo (allegato 4); hanno raccontato di aver cercato dei partner all'inizio della pandemia per trovare delle alternative alle strutture istituzionali chiuse al fine di sostenere le persone più vulnerabili. A partire dall'estate 2020, sono state inoltre organizzate tavole rotonde invitando operatori del settore privato e sociale. Infine, è stato stilato un elenco di tutte le strutture esistenti a Zurigo e dei servizi proposti (grandi/piccole organizzazioni, servizi pubblici e privati), che ha permesso alle organizzazioni (secondo il Pastore Sieber) di ottenere una visione d'insieme e di completare la rete. A Berna, dal mese di dicembre 2020 la città dispone di un gruppo di cooperazione chiamato «Corona und Armut» composto da circa una ventina di istituzioni. Kirchliche Gassenarbeit, Pinto, Caritas Berne, Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers e l'Esercito della Salvezza hanno partecipato ad alcune riunioni di questo gruppo (allegato 4). Altro dato degno di nota: alcune organizzazioni nazionali/intercantionali hanno sviluppato collaborazioni con la protezione civile, ad esempio Table Suisse per la distribuzione dei pasti o l'Esercito della Salvezza per la creazione di un alloggio d'emergenza nella città di Bienne (allegato 2)

1.2.2 *Se no, perché (ad es. ridondanza, concorrenza, ignoranza ecc.)?*

In primo luogo, sono sorte domande sul ruolo e la responsabilità delle varie istanze in una situazione di crisi: organizzazioni private e pubbliche, Stato (comuni/Cantoni/Confederazione) e la Catena della Solidarietà. La persona interpellata presso ACES ha segnalato l'esempio di un servizio di supporto all'istruzione a domicilio a causa della chiusura delle scuole, che avrebbe dovuto essere di competenza dello Stato (allegato 2). Dal sondaggio presso le organizzazioni locali nelle cinque città e in Ticino (allegato 3) emerge anche una critica relativa alla responsabilità dei servizi da fornire. Ad esempio, Medina Kirchliche Gassenarbeit (Berna) considerano che i servizi in campo alimentare forniti durante il semi-confinamento, che non rientrano nelle loro prestazioni abituali incentrate sulla consulenza e l'accoglienza,

avrebbero dovuto essere organizzati dalla città. Una seconda critica concerne la lentezza riscontrata talvolta nella reazione delle attività, causata da procedure rigide e poco adatte a una reazione in situazioni di emergenza. Ad esempio a Berna, la prima riunione di crisi è stata convocata soltanto alla fine del 2020. Quindi, i ruoli dello Stato e del privato non sono sempre chiari.

In secondo luogo, dai nostri dati risulta che le collaborazioni con le autorità che hanno funzionato meglio durante il semi-confinamento sono quelle che già esistevano prima della crisi. Anche la dimensione dell'organizzazione ha un ruolo. Sono le organizzazioni più grandi, più ancorate al territorio, che hanno dimostrato di saper collaborare meglio: ad esempio la fondazione Sozialwerk Pfarrer Sieber (Zurigo) o la fondazione Mère Sofia (Losanna). È stato invece più difficile per le organizzazioni di piccole dimensioni, che non sapevano a chi rivolgersi; è il caso ad esempio dell'associazione Fleur de Pavé (Losanna), o di Medina (Berna), che hanno cercato aiuto all'interno della loro rete piuttosto che chiamare in causa le autorità. Anche a Basilea è stato espresso il desiderio di conoscere meglio le altre organizzazioni (allegato 4). Secondo le e i rappresentanti di Schwarzer Peter, Tageshaus für Obdachlose, Anlaufstelle für Sans-Papiers, Esercito della Salvezza e ACES, sarebbe di grande utilità creare una rete con altre organizzazioni al di fuori della crisi. Uno strumento che consentirebbe di ottenere informazioni sulle altre strutture esistenti, le loro prestazioni e i loro target, secondo le e i rappresentanti dell'Esercito della Salvezza e di ACES. Dai nostri dati emerge quindi l'importanza della messa in rete al di fuori del tempo di crisi.

1.2.3 L'offerta di servizi esistente prima della crisi si è rivelata insufficiente, a prescindere dall'aumento della domanda?

Il sondaggio online (allegato 1) indica che le ragioni più importanti a favore della cooperazione sono il miglioramento della presa a carico delle persone bisognose di aiuto, seguito dallo scambio tra professionisti (menzionato dal 50% delle organizzazioni) e infine la possibilità di ottenere nuove fonti di finanziamento (menzionata dal 40% delle organizzazioni).

Dal sondaggio presso le organizzazioni nazionali/intercantionali (allegato 2) risulta che le lacune erano già note e che riguardano soprattutto un'offerta di servizi insufficiente e/o problematica per le persone prive di documenti (secondo Croce Rossa Svizzera, Esercito della Salvezza e CSP Vaud), ma anche per le persone con disabilità (per Denk an mich e Pro infirmis).

1.3 In che misura sono stati sviluppati nuovi servizi?

I principali servizi forniti dalle organizzazioni sono la consulenza, l'accompagnamento, il sostegno finanziario e l'aiuto alimentare. Le organizzazioni che hanno partecipato al sondaggio online (allegato 1) sono state suddivise in due grandi categorie: il 26,5% opera nel settore dell'aiuto alimentare e il 72% nella consulenza e nell'accompagnamento.

Di fronte all'aumento della domanda, il 31% delle organizzazioni locali nel settore della consulenza e dell'accompagnamento ha dovuto modificare i suoi criteri di accesso ai servizi durante il semi-confinamento, rendendoli più rigorosi o estendendoli (ad esempio alle persone

prive di documenti), talvolta anche sospendendoli per impossibilità di erogarli. Questa tendenza risulta meno marcata nelle organizzazioni di aiuto alimentare (soltanto il 17% ha modificato i suoi criteri), una realtà certamente riconducibile al fatto che in questo settore le principali variabili da gestire sono la quantità di cibo e le modalità di distribuzione. A causa dell'elevata richiesta presso le organizzazioni di consulenza e di accompagnamento, il 56% delle organizzazioni ha dovuto rifiutare la concessione di aiuti (per restrizioni finanziarie, mancanza di personale o impossibilità di soddisfare i criteri di accesso esistenti o modificati), rispetto al 12% delle organizzazioni attive nell'aiuto alimentare. Il workshop di Losanna (allegato 4) evidenzia inoltre che l'amministrazione ha talvolta allentato i criteri di accesso all'aiuto sociale e che le procedure di richiesta di aiuto sono state semplificate.

Il sondaggio rivela una diminuzione dei momenti di ascolto, conversazione e consulenza, molto importanti a detta di un beneficiario di Treffpunkt Glaibasel (Basilea) che frequenta la struttura di accoglienza tre o quattro volte la settimana per ricevere un pasto caldo. Il cibo è necessario, ma per lui è quasi più importante il contatto con altre persone (allegato 5). Il 35% delle organizzazioni di aiuto alimentare dichiara che i momenti di conversazione e di ascolto durante il giorno sono praticamente scomparsi. Le organizzazioni che offrono consulenza e accompagnamento hanno invece potuto mantenere i tempi di ascolto, consulenza e sostegno psicosociale (allegato 1). Una constatazione che tuttavia non è condivisa dalle persone che abbiamo intervistato nelle città (ad esempio Bateau (Ginevra), Fleur de Pavé (Losanna), Treffpunkt Glaibasel (Basilea), Zürcher Stadtmission, Sozialwerk Pfarrer Sieber (Zurigo) (allegato 3). In effetti, queste organizzazioni hanno dovuto concentrare i loro sforzi sull'aiuto d'urgenza (alimentare, finanziario, abitativo). Le organizzazioni di aiuto alimentare hanno aumentato il ritmo di distribuzione (circa un quarto delle organizzazioni). Le organizzazioni di consulenza e accoglienza, oltre ai loro servizi abituali, hanno fornito anche nuove prestazioni: distribuzione di buoni acquisto (50% delle organizzazioni), di cibo e sostegno finanziario. Un beneficiario dell'associazione Gassenarbeit di Berna racconta di essere andato a ritirare sacchi di derrate alimentari ogni settimana durante il semi-confinamento e che di tanto in tanto si recava in sede soltanto per chiedere un consiglio o fare due chiacchiere (allegato 5).

Il finanziamento della Catena della Solidarietà ha permesso a queste organizzazioni di mantenere i loro servizi, talvolta adattandoli, o di svilupparne di nuovi per rispondere all'aumento della domanda. Le misure sanitarie, in particolare le norme di distanziamento sociale, hanno costretto le organizzazioni a rivedere le loro modalità di aiuto e di accesso a nuovi utenti. Ad esempio l'associazione Colis du Cœur a Ginevra ha interrotto provvisoriamente la distribuzione di pacchi alimentari e inviato buoni acquisto per posta. Tutte le organizzazioni nazionali/intercantionali interpellate, ad eccezione di Table Suisse che ha mantenuto la distribuzione di derrate alimentari, hanno sostituito i servizi di consulenza, che implicano un contatto, con prestazioni a distanza, ad esempio un servizio di consulenza telefonica o consultazioni in videoconferenza. Questi adeguamenti hanno consentito loro di rimanere in contatto con le persone isolate, ad esempio le persone in situazione di handicap (Pro Infirmis) o gli anziani (Pro Senectute). ACES e SOS, i cui beneficiari provengono in larga misura da un contesto

migratorio, hanno garantito un accesso all'informazione multilingue (linea telefonica multilingue, traduzione delle misure sanitarie dell'UFSP) e istituito un sostegno all'istruzione scolastica a domicilio per i bambini. Il sondaggio online evidenzia i notevoli sforzi profusi dalle organizzazioni locali per diffondere le informazioni sul coronavirus e le misure sanitarie.

Dai workshop si desume altresì che le organizzazioni locali e le amministrazioni pubbliche hanno dovuto adattare le loro prestazioni al contesto della pandemia di Covid-19: introdurre nuove offerte per rispondere ai bisogni vitali emersi (cibo, alloggio, sostegno finanziario) e passare ai servizi a distanza oppure online per adeguarsi alle misure sanitarie. Il workshop di Ginevra mostra che per alcune organizzazioni, fornire un sostegno finanziario ha rappresentato una nuova prestazione, che ha avuto un impatto sulla relazione con i beneficiari. Ad esempio, presso il Centre de Contact Suisses-Immigrés, è stato talvolta difficile gestire le aspettative disattese dei beneficiari e il fatto di ricevere del denaro in alcuni casi ha compromesso il rapporto di fiducia con le e gli utenti. La rappresentante di Aspaspie segnala lo stesso problema, spiegando che fornire un sostegno finanziario ha «cambiato la relazione con le persone che seguiva da molto tempo». A Zurigo, anche la Anlaufstelle für Sans-Papiers (SPAZ) e l'associazione Zürcher Stadtmission hanno introdotto un sostegno finanziario, che ha richiesto un controllo e generato un clima di diffidenza, per nulla apprezzato dagli operatori. Un altro problema è legato al sostegno finanziario per pagare l'affitto. Secondo Aspaspie (Ginevra), ad esempio, la crisi di Covid-19 ha messo in evidenza la problematica dell'alloggio per le lavoratrici del sesso con permessi precari; l'associazione teme che gli aiuti finanziari siano «andati a finire negli affitti», quindi nelle mani dei gerenti o proprietari dei saloni per massaggi, oppure di coloro che mettono a disposizione un appartamento per la prostituzione. Lo stesso problema è stato riscontrato anche dall'Association pour le logement des jeunes en formation (ALJF) di Losanna. Il rappresentante non ha potuto partecipare al workshop, ma ha condiviso la riflessione via e-mail: «La maggior parte dei fondi è stata versata a locatori o sublocatori che praticano affitti abusivi».

Per quanto riguarda le hotline telefoniche istituite da numerose organizzazioni durante il semi-confinamento, il workshop di Ginevra ha permesso di ribadire l'importanza dei numeri gratuiti, ad esempio per le persone senza permesso di soggiorno, che quindi non possono ottenere un abbonamento telefonico. Per mantenere i contatti sociali, Aspaspie, SOS Femmes e l'Hospice général (Ginevra) hanno quindi istituito dei servizi di consulenza telefonica. Caravane sans Frontières (Ginevra), CSP Vaud, Caritas Svizzera e Croce Rossa Svizzera hanno attivato un numero verde per i loro beneficiari. L'associazione Surprise e Schwarzer Peter a Basilea hanno mantenuto il contatto con le venditrici e i venditori ambulanti attraverso le reti sociali (allegati 2 & 4). Ma non tutte le organizzazioni hanno agito allo stesso modo. A Berna, la Beratungsstelle für Sans-Papiers ha preferito estendere i suoi orari di apertura, partendo dal principio che per le persone prive di documenti sarebbe stato impossibile telefonare.

Per quanto riguarda le organizzazioni locali di aiuto alimentare, dal sondaggio appare chiaramente che nel 50% dei casi sono state sostenute da volontari durante il periodo di semi-confinamento. Le persone interpellate presso Treffpunkt Glaibasel (Basilea), Kirchliche

Gassenarbeit, Medina (Berna) e Zürcher Stadtmission (Zurigo) spiegano di aver fatto ricorso ai volontari in particolare per la gestione e la distribuzione dell'aiuto alimentare, la comunicazione e i piani di protezione. La Kirchliche Gassenarbeit, ad esempio, ha fatto appello a una cinquantina di volontari durante il semi-confinamento. Pro Senectute, Croce Rossa Svizzera e Table Suisse hanno sostituito i volontari di oltre 65 anni (considerati a rischio). Presso la Pastorale des Milieux Ouverts, i beneficiari sono volontari coinvolti nelle attività: hanno partecipato alle riunioni settimanali con tutta l'équipe, e la persona interpellata spiega che tutto ciò che è stato messo in atto, è stato fatto dopo aver ascoltato le loro esigenze e mettendo a frutto le loro conoscenze. Infine, nell'ambito del workshop ginevrino il presidente del CAPAS afferma che uno degli insegnamenti della crisi è l'importanza di istituire distribuzioni alimentari decentralizzate che garantiscono un certo grado di anonimato. La distribuzione a Les Vernets (Ginevra) era assolutamente necessaria in una situazione d'emergenza, ma la sua configurazione poneva problemi di dignità e visibilità, perché troppe persone erano riunite nello stesso luogo.

1.3.1 Come sono stati creati e per quanto tempo saranno mantenuti?

In primo luogo, le organizzazioni che hanno trasformato i loro servizi o integrato nuove prestazioni, l'hanno fatto in una situazione di emergenza e si sono concentrate principalmente sul cibo, sull'alloggio e sul sostegno finanziario durante il semi-confinamento. Nei workshop (allegato 4), alcuni rappresentanti delle organizzazioni locali hanno dichiarato espressamente di essere abituati ad adeguarsi alle urgenze (Sleep-In e Mère Sofia (Losanna), Treffpunkt Glai-basel (Basilea), Medina e Kirchliche Gassenarbeit (Berna), Zürcher Stadtmission e Sozialwerk Pfarrer Sieber (Zurigo)).

A questo proposito, il sondaggio online (allegato 1) indica che per le organizzazioni di aiuto alimentare, si è intensificata la distribuzione dei pasti, mentre compiti quali la distribuzione di buoni pasto o di aiuti finanziari sono stati aggiunti solo in casi isolati. Le organizzazioni di consulenza e di accompagnamento non hanno potuto concentrarsi sulla loro attività principale, ma spesso hanno fornito alle persone cibo (pasti caldi, frigoriferi pubblici), distribuito buoni alimentari (anche per posta) e aiuti finanziari (in contanti o pagando le fatture). Le organizzazioni di consulenza e di accompagnamento hanno contribuito alla sicurezza alimentare estendendo la loro gamma di prestazioni e, in alcuni casi, hanno messo a disposizione anche alloggi di emergenza (ad esempio Pinto a Berna).

Secondariamente, per quanto riguarda il mantenimento delle prestazioni, il nostro sondaggio dimostra che è stato particolarmente importante garantire prestazioni a distanza per non perdere il contatto con i beneficiari. Stando alle dichiarazioni dei rappresentanti delle organizzazioni nazionali e intercantonali (Croce Rossa Svizzera, Esercito della Salvezza e Pro Senectute), le misure adottate per contenere la pandemia di Covid-19 hanno generato problemi di salute psichica legati alla solitudine dei beneficiari (allegato 2). Il sondaggio online (allegato 1) indica che l'intensificazione delle prestazioni è andata a scapito del tempo condiviso

socialmente, in particolare dei momenti di conversazione quotidiana, di riunione e di ascolto. Ad esempio presso il Treffpunkt Glaibasel, che durante il semi-confinamento ha praticamente gestito soltanto la mensa, i pasti erano distribuiti molto rapidamente. Bateau Genève dice di essere innanzi tutto un luogo di accoglienza e purtroppo di non aver potuto fornire agli utenti il sostegno di cui godono normalmente (allegato 3). D'altra parte, le organizzazioni di consulenza e di sostegno hanno potuto mantenere in larga misura il tempo condiviso socialmente, ma hanno cancellato in sostanza tutte le altre prestazioni (corsi, escursioni, piccoli lavori ecc.). Soprattutto i workshop (allegato 4) dimostrano che non per tutti i vari gruppi questi cambiamenti a livello di prestazioni sono stati benefici.

Il sondaggio fornisce poche indicazioni sulla durata del mantenimento delle nuove prestazioni. Tuttavia, dall'indagine online (allegato 1) risulta che qualche mese dopo il semi-confinamento, la maggior parte delle organizzazioni di aiuto alimentare è tornata a lavorare in presenza; solo alcune organizzazioni non hanno ancora ripreso le loro attività abituali. Peraltro, tutte le organizzazioni di consulenza e di accompagnamento stanno tuttora aiutando le persone nella loro quotidianità. Di conseguenza, i rinvii ad altri servizi sono tuttora di grande attualità (il 75% delle organizzazioni invece del 69% prima del semi-confinamento) e avvengono più volte la settimana, e persino quotidianamente.

1.3.2 Le nuove offerte hanno raggiunto anche nuovi target?

Dal sondaggio condotto presso organizzazioni nazionali/intercantionali (allegato 2) risulta che il nuovo gruppo è costituito principalmente da persone con un'attività lavorativa indipendente, comprese le lavoratrici del sesso. Il sondaggio online (allegato 1) dimostra chiaramente che con le nuove offerte, e quindi grazie a un'intensificazione dei servizi, è stato aiutato un numero di beneficiare ben più elevato durante il periodo di semi-confinamento.

1.4 In base ai risultati, quale potrebbe essere una soluzione in grado di aiutare in maniera rapida ed efficace se dovesse presentarsi una nuova crisi?

Innanzitutto, dal nostro sondaggio emerge che il coordinamento dell'azione e della ripartizione dei compiti tra i vari protagonisti (privati e pubblici) andrebbe migliorato per affrontare meglio una futura crisi. Il sondaggio online (allegato 1) indica che il 32% delle organizzazioni locali auspica un miglior coordinamento tra organizzazioni. L'integrazione delle organizzazioni locali sembra essere particolarmente necessaria per permettere di creare contatti, di accedere all'informazione e favorire gli scambi (allegato 3). Come già detto, questo coordinamento deve svilupparsi al di fuori delle situazioni di crisi per essere efficiente in caso di bisogno. Dal sondaggio online risulta che il 43% delle organizzazioni auspica un miglior sostegno pubblico e che serve più personale (desiderio espresso dal 42% delle organizzazioni). Circa il 30% delle organizzazioni si esprime anche a favore di un quadro giuridico più chiaro.

La richiesta più importante, menzionata dal 72% delle organizzazioni locali, concerne le risorse finanziarie (allegato 1). A tale proposito, il sondaggio nelle grandi città e in Ticino (allegato 3) solleva la questione del sottofinanziamento, lamentata da diverse organizzazioni. Considerato lo straordinario importo raccolto dalla Catena della Solidarietà, il rappresentante di

Colis du Cœur (Ginevra) avrebbe apprezzato ricevere una somma più elevata, poiché l'associazione si considera un attore importante della scena ginevrina dell'aiuto alimentare. La persona intervistata presso Sleep-In (Losanna), trattandosi della sua primissima richiesta di fondi alla Catena della Solidarietà, con il senno di poi si rende conto che avrebbe dovuto chiedere un importo più alto, vista la velocità con la quale sono stati spesi quei soldi. Il responsabile regionale intervistato presso Table Suisse spiega che le donazioni di cibo erano sufficienti, ma che il bisogno si situava piuttosto a livello finanziario. In effetti, le donazioni alimentari erano abbondanti durante il periodo di semi-confinamento, ma determinati punti di distribuzione non avevano i soldi necessari per pagare l'affitto dei locali.

Per quanto riguarda il ruolo della Catena della Solidarietà, nel workshop di Losanna (allegato 4), le autorità pubbliche hanno sottolineato la necessità del sostegno elargito dalla Catena della Solidarietà per permettere un aiuto più rapido e spontaneo, poiché l'aiuto pubblico ha dei vincoli e deve essere convalidato, prassi che richiede più tempo. Esse ritengono che il sostegno della Catena della Solidarietà sia « indispensabile », che sia una « ricchezza beneficiare di una pluralità di aiuti che permette di fornire mezzi efficaci per rispondere alle esigenze sul campo ». Anche la Direction générale de la cohésion sociale du canton de Vaud considera questo aiuto « essenziale e complementare agli aiuti statali » e valuta positivamente la possibilità di ricorrere a « un sostegno molto meno burocratico e stigmatizzante in una situazione di crisi ». Secondo Caritas Berne, la Catena della Solidarietà potrebbe assumere un ruolo politico maggiore nella lotta contro la povertà: potrebbe mettere a disposizione fondi per alleviare le conseguenze sociali della crisi e coordinare le varie organizzazioni.

Dal nostro sondaggio scaturisce l'idea di analizzare in ogni regione quali regolamenti e procedure normative pubbliche andrebbero allentate in tempo di crisi per mettere in atto disposizioni sull'esempio di quelle implementate per sviluppare l'aiuto d'urgenza nella città di Zurigo (delega del compito alla Zürcher Stadtmission) o nel canton Vaud (messa a disposizione delle organizzazioni private di un fondo pubblico l'aiuto d'urgenza). Il mandato conferito al Dipartimento della socialità dalla città di Zurigo alla Zürcher Stadtmission illustra l'importanza delle strutture locali nella gestione della crisi, essendo queste più vicine ai gruppi target in situazioni di emergenza.

Dai workshop (allegato 4) è emerso un dato di fatto: prima di discutere di ciò che deve essere migliorato in caso di futura crisi, sarebbe più opportuno chiedersi come gestire l'attuale emergenza Covid-19, tuttora in corso. In effetti, mentre taluni parlano di crisi « post Covid », altri si riferiscono alla stessa crisi che perdura. Il problema riguarda in particolare le risorse mobilitate all'inizio della pandemia che si stanno esaurendo, mentre i destinatari degli aiuti sono tuttora in difficoltà. Durante i workshop (allegato 4), i rappresentanti della Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) e della Schweizerische Stiftung für die Familie (SSfF) (Zurigo) e i rappresentanti di Caritas e della Kirchliche Gassenarbeit (Berna) hanno evocato la necessità di un sostegno finanziario oltre al sostegno dei beneficiari per coprire le spese infrastrutturali e del personale, in particolare per poter assumere operatori sociali qualificati. La Zürcher Stadtmission segnala un esaurimento delle risorse e dichiara che i loro locali sono

troppo piccoli per accogliere le persone nel bisogno. Il sostegno della Catena della Solidarietà sarebbe quindi tuttora necessario secondo la direttrice della Stadtmission. A Berna, la rappresentante della Beratungsstelle für Sans-Papiers afferma che gli effetti ritardati della crisi cominciano a farsi sentire e che la stampa dovrebbe comunicare che la crisi non è ancora superata.

Dalla nostra indagine si evince, come già detto, che sostegno finanziario e consulenza non sono stati garantiti in modo soddisfacente durante il semi-confinamento. Sarebbe quindi opportuno riflettere sin d'ora su come mantenerli o rafforzarli in caso di crisi. Fornire servizi a distanza per mantenere il contatto con i beneficiari sembra essere importante, poiché le misure adottate per arginare la diffusione della pandemia di Covid-19 hanno comportato problemi di salute psichica legati alla solitudine, stando a quanto comunicatoci dai rappresentanti di Croce Rossa Svizzera, Esercito della Salvezza e Pro Senectute (allegato 2). Dai workshop (allegato 4) e dal sondaggio nelle grandi città (allegato 3) si delinea una diminuzione dell'accompagnamento sociale, una realtà constatata anche da Treffpunkt Glaibasel, dove i pasti venivano distribuiti rapidamente, senza sosta. Il direttore sottolinea il bisogno per le persone emarginate di poter partecipare ad attività culturali. L'associazione Bateau Genève si considera innanzi tutto un luogo di accoglienza e si rammarica di non aver più potuto offrire ai suoi utenti il sostegno sociale cui erano abituati. Avrebbe voluto poter garantire un maggiore contatto sociale, sapendo che i beneficiari si sono ritrovati isolati a causa della pandemia e che questa condizione può avere conseguenze sulla loro salute mentale. Per mantenere un legame con i beneficiari, Aspasia, SOS Femmes e l'Hospice général (Ginevra) hanno organizzato dei servizi telefonici. A Basilea, l'associazione Surprise ha mantenuto il contatto con le venditrici e i venditori ambulanti attraverso le reti sociali (Facebook, WhatsApp), ACES ha attivato una hotline e l'associazione Schwarzer Peter era raggiungibile via Facebook e WhatsApp.

Infine, ci interroghiamo sull'accesso all'aiuto delle regioni dalle quali non è stata inoltrata alcuna richiesta di sostegno alla Catena della Solidarietà da parte di organizzazioni locali (allegato 1). Queste regioni hanno beneficiato unicamente dei fondi della Catena della Solidarietà distribuiti dalle organizzazioni nazionali/intercantionali: un aiuto finanziario che potrebbe non essere stato sufficiente per coprire i bisogni. In una futura crisi, sarebbe forse auspicabile un'informazione mirata da parte della Catena della Solidarietà in queste regioni.

1.4.1 Quali accordi/apporti preliminari della politica, delle organizzazioni umanitarie, delle organizzazioni locali, della società civile ecc. sarebbero necessari?

Le soluzioni a livello delle organizzazioni consistono innanzi tutto nel coordinare meglio gli interventi. In effetti, il nostro studio conferma la necessità del lavoro delle organizzazioni locali in una situazione di crisi, e il fatto che Catena della Solidarietà abbia esteso il suo sostegno finanziario ad altre organizzazioni al di fuori dei suoi partner (organizzazioni nazionali/intercantionali) viene percepito molto positivamente nell'ambito degli incontri organizzati nelle grandi città (allegato 3) e nei workshop (allegato 4), poiché le organizzazioni locali godono di una vicinanza che permette loro di raggiungere categorie (lavoratrici e lavoratori del sesso, sans-papiers) sconosciute alle amministrazioni pubbliche. Anche se nei workshop viene

elogiata la flessibilità di alcune città, capaci di semplificare le pratiche burocratiche in tempo di crisi, molti interpellati deplorano una reazione lenta da parte d'autorità. Tuttavia, gli esempi di Losanna, Ginevra e Zurigo dimostrano l'intensa collaborazione tra le autorità e le organizzazioni locali nonché un certo grado di flessibilità.

Dal sondaggio presso le organizzazioni nazionali/intercantionali (allegato 2) e dai workshop (allegato 4) risulta tuttavia la necessità di un migliore coordinamento dell'azione e di una maggiore agilità istituzionale per poter affrontare una futura crisi. In particolare, durante il workshop di Zurigo, diverse organizzazioni hanno ribadito l'importanza di un coordinamento centralizzato nella prima fase di una crisi, per evitare «doppioni». Pertanto, una prima soluzione possibile potrebbe essere la stesura di un documento che raccolga dettagliatamente tutte le strutture di aiuto esistenti nella città (pubbliche, private, associative ecc.), ma che tenga conto anche delle risorse disponibili (fondi, personale, infrastrutture), dei tipi di servizi proposti e di tutti i gruppi target. La città di Zurigo si è dotata di un elenco di questo genere, considerato utile, anche se non tutte le organizzazioni erano al corrente della sua esistenza.

Tornando alla Catena della Solidarietà, emergono tre richieste. In primo luogo continuare e rafforzare il finanziamento delle organizzazioni locali, in secondo luogo proseguire il finanziamento sapendo che la crisi continua e che numerosi gruppi target sono ancora in difficoltà, e in terzo luogo finanziare il coordinamento tra organizzazioni, ad esempio sostenendo la creazione di cellule di crisi analoghe al Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS) di Ginevra, che ha facilitato la messa in rete e la condivisione delle informazioni, garantendo anche la comunicazione con le autorità. La creazione di un collettivo di questo genere permette alle organizzazioni locali di avere accesso alle informazioni e di dar voce alle loro richieste.

Annexe 1. Ergebnisse der online-Umfrage zu deren Tätigkeiten vor, während und nach dem nationalen Lockdown vom 16.3. – 11.5.2020

Prof. Dr. Matthias Drilling, Martin Böhnel, Prof. Dr. Jörg Dittmann, Magdalena Küng, Prof. Dr. Jean-Pierre Tabin, Marie Lequet

8 juin 2021

Zusammenfassung

Ausgangslage

Die von der Glückskette geförderten Organisationen kümmern sich um Menschen, die keinen ausreichenden sozialstaatlichen Schutz in der Schweiz haben. Der fehlende Schutz mündet in eklatanten Einschränkungen von Lebenschancen. Neben der täglichen Überlebenshilfe sind es vor allem sozialarbeiterische Aufgaben der Beratung, Begleitung und Unterstützung, die von den Organisationen übernommen wurden. Insgesamt füllen diese Organisationen also seit langem eine Lücke, die der Sozialstaat nicht (mehr) bereit ist, auszufüllen. In der Zeit der Pandemie sowie während des nationalen Lockdown wurde dies im Besonderen deutlich.

Die Situation vor der Pandemie

Die von der von der Glückskette geförderten Organisationen haben sich zumeist auf die Krisen seit den 1990er Jahren gebildet. Diese Organisationen bauen auf Freiwilligenarbeit und sind überwiegend lokal und regional tätig.

Die Organisationen sind in Bezug auf Angebote spezialisiert und innerbetrieblich stark professionalisiert. Während ein kleinerer Teil der Organisationen im Bereich der Nahrungsmittelhilfe vor allem durch Verteilung von Lebensmitteln sowie der Essensausgabe vor Ort engagiert ist, hat sich der grössere Teil der geförderten Organisationen auf die sozialarbeiterische Beratung, Begleitung und Unterstützung spezialisiert.

Aufgesucht werden die Organisationen vor allem Menschen im erwerbsfähigen Alter, aber auch von älteren Menschen, Minderjährigen und Menschen mit einer Behinderung. Obschon die Organisationen auf die vulnerabelsten Menschen in der Schweiz fokussieren, sind sie doch nicht allen zugänglich. Es gibt eine Vielzahl von Zugangskriterien, die sich grob nach Zugehörigkeiten (Wohnort, Nationalität, Aufenthaltsstatus, Bedürftigkeit, etc.) systematisieren lassen.

Trotz ihrer gesamtgesellschaftlichen Bedeutung sind die Finanzierungsquellen unsicher und schlecht planbar: im Finanzierungsmix spielen Spenden gegenüber öffentlichen Geldern eine herausragende Bedeutung.

Die Situation im nationalen Lockdown (16.3.-11.5.2020)

Mit dem Beschluss eines nationalen Lockdown ging eine drastische Verschärfung der Notlagen einher. Die Zahl der Nutzenden stieg, aber auch ihre Struktur veränderte sich. Vor allem wurden Frauen in existentieller Armut in den Organisationen sichtbar. Selbst Personen, die erwerbstätig sind, suchen die Organisationen verstärkt auf. Die Dominanz von Personen im erwerbsfähigen Alter unter den Nutzenden nimmt nochmals zu, was einen Hinweis bildet für die steigende Not unter den Erwerbsfähigen. Die Not erreicht zudem unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und führt dazu, dass Minderjährige und Menschen mit Beeinträchtigungen die Organisationen verstärkt aufsuchen.

Bereits zu Beginn der Pandemie übernahmen die Organisationen eine wichtige Funktion in Bezug auf die Aufklärung über COVID-19. Im Lockdown war das Interesse der Nutzenden, zu erfahren, was COVID-19 ist, wie man sich schützt etc. nochmals deutlich angestiegen und bedeutete eine neue Aufgabe für alle Organisationen.

Auch die Angebote veränderten sich, allerdings je nach Handlungsfeld unterschiedlich. Die in der Nahrungsmittelhilfe engagierten Organisationen intensivierten ihre Angebote. Lebensmittel wurden nicht mehr monatlich und wöchentlich, sondern mehrmals wöchentlich bis täglich verteilt. Die Verteilung von Gutscheinen für Lebensmittel kam hinzu und vereinzelt wurden auch finanzielle Aufgaben (Rechnungen begleichen, etc.) übernommen. Diese Intensivierung hatte eine Reduzierung der sozial geteilten Zeit mit den NutzerInnen zur Folge. Das Zuhören, das Gespräch über den Alltag, aber auch andere Form der sozialen Unterstützung z.B. Tipps zur Stellensuche reduzierten sich stark. Angebot und Intensität etwa in Form täglicher oder wöchentlich geführter Gespräche mit den NutzerInnen nahmen vielerorts um die Hälfte ab.

Bei den Beratungs- und Begleitungsorganisationen kam es neben der Intensivierung der bisherigen Aufgaben zu einer deutlichen Aufgabenerweiterung. Vor allem wurden die Organisationen in der Beratung und Begleitung in die konkrete Alltagshilfe einbezogen. Neben den normalen Aufgaben waren sie mit der Abgabe von Gutscheinen, dem Verteilen von Bargeld oder Begleichen von Rechnungen konfrontiert. Gleichzeitig intensivierte sich das « Kerngeschäft ». Sozial geteilte Zeit des Zuhörens, die psychosoziale Beratung oder die Sozialberatung blieben im Angebot fast aller Organisationen und veränderte sich auch in der Frequenz nicht. Dagegen nahm im Lockdown die Triage zu anderen Hilfsdiensten aufgrund der täglichen Besuche der Nutzenden deutlich zu.

Hinzu kam, dass die Organisationen Mitarbeitende und vor allem auch Freiwillige aus gesundheitlichen Gründen oder aus Gründen des Schutzkonzeptes verloren. Mehr als die Hälfte der Organisationen musste auf bis zu 10 % und immerhin 22 % auf über die Hälfte ihres Personals deswegen verzichten. Kündigungen oder Entlassung von bezahltem Personal bildeten die Ausnahme, nur zwei Organisationen berichteten davon. Gleichzeitig kam es zu einem Zulauf neuer Freiwilliger und der Unterstützung durch den Zivildienstleistende – durchschnittlich 9 neue Mitarbeitende pro Organisation.

Zwei Strategien wählten die Organisationen, um mit den Herausforderungen im Lockdown umzugehen:

- Überarbeiten der Zugangskriterien: Hier gibt es keine einheitliche Haltung; während die einen Organisationen den Zugang durch neue Kriterien verschärften, lockerten andere die Kriterien, um mehr Bedürftigen Unterstützung anzubieten.
- Kooperationen mit anderen Organisationen: Die Kooperationen waren fachlich (Erfahrungsaustausch) oder finanziell begründet (Erschliessung neuer Finanzquellen) oder zielten auf eine bessere Versorgung der Nutzenden ab. Die Kooperationen wurden mehrheitlich positiv erfahren, sofern die KooperationspartnerInnen nicht plötzlich im Lockdown auf Homeoffice umstellten oder ihre Angebote einstellten.

Mit den staatlichen Behörden haben die Organisationen unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Grundsätzlich wurde kritisiert, dass die Schutzlosigkeit der Menschen, für die die Organisationen zuständig sind, auch in der Pandemie als zu wenig relevant wahrgenommen wurde. Die kommunalen Behörden wurden vor allem wegen ihrer Flexibilität, ihren kurzen Entscheidungswegen und den zusätzlich gewährten finanziellen Mitteln gelobt. Allerdings zeigt sich hier die Zufälligkeit dieser Vorgehensweisen, denn an anderen Stellen wurden diese Merkmale als zu starr kritisiert. Damit scheinen die Behörden in dieser Krise nicht grundsätzlich, sondern von Ort zu Ort unterschiedlich berechenbar zu sein. Gewünscht hätten sich die Organisationen eine koordinative und finanziell unterstützende Rolle der Behörden, etwa durch einen Krisenstab; stattdessen wurden vielerorts eher informelle Kommunikationswege (Emails, Telefon) genutzt.

Gefragt nach den Grundlagen für das Handeln in der Krise antworten die meisten Organisationen, dass sie ad hoc gehandelt haben. Nur eine kleine Zahl baute auf einem Krisenmanagement-Plan auf.

Deutschschweiz und Westschweiz: es gibt regionale Effekte

In vielen Erfahrungen während des nationalen Lockdown sind sich die Organisationen unabhängig ihrer Zugehörigkeit zur Sprachregion ähnlich. Aber es gibt auch signifikante Unterschiede. So werden die Organisationen in der französischsprachigen Schweiz sowohl vor dem als auch im Lockdown häufiger von den Kommunen unterstützt. Spenden spielen dagegen in der deutschsprachigen Schweiz eine grössere Rolle – allerdings nähert sich hier die französischsprachige Schweiz im Lockdown an.

Die Organisationen der deutschsprachigen Schweiz werden eher von Männern, Menschen erwerbsfähigen Alter und auch Minderjährigen sowie Menschen mit einer Behinderung genutzt, in der französischsprachigen Schweiz finden sich mehr Menschen im Rentenalter. Dieser Unterschied verstärkt sich im Lockdown. Auch in Bezug auf die Angebote gibt es signifikante Unterschiede: Die Organisationen in der deutschsprachigen Schweiz boten häufiger soziale Unterstützung und Beratung an. In der französischsprachigen Schweiz wurden diese Angebote im Lockdown noch weiter abgebaut.

Die Organisationen in der französischsprachigen Schweiz profitierten während des Lockdown häufiger vom Austausch und der Teilnahme an Krisensitzungen – die Organisationen in der deutschsprachigen Schweiz kritisieren ihrerseits das Fehlen dieser an den Orten, an denen sie wirken.

Die Situation nach dem nationalen Lockdown

6 Monate nach dem Ende des nationalen Lockdown sind die Organisationen keineswegs zum « Normalbetrieb » zurückgekehrt – ganz im Gegenteil. Die Zahl der Nutzenden ist weiterhin auf hohem Niveau und diejenigen, die im Lockdown im Besonderen sichtbar wurden (vor allem Frauen, aber auch Minderjährige und Menschen mit einer Behinderung) sind auch ein halbes Jahr danach noch in den Organisationen anzutreffen.

Die Organisationen der Nahrungsmittelhilfe konnten wieder vor Ort tätig werden – allerdings hat ein Teil dieser Organisationen noch nicht auf den Betrieb umgestellt. Bei den Organisationen, die für Beratung und Begleitung zuständig sind, zeigt sich auch nach dem Lockdown noch, dass sie weiterhin stark für die täglichen Herausforderungen von den Menschen benötigt werden; entsprechend ist die Triage noch immer hoch. Auch aus diesem Grund dürften die im Lockdown begonnenen neuen Kooperationen zu über 90 % noch anhalten.

Die Organisationen haben klare Vorstellungen, was sich im Hinblick auf eine nächste Krise verändern soll. An oberster Stelle steht die Ausstattung mit mehr finanziellen Mitteln, die staatliche Unterstützung, klarere gesetzliche Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeit sowie die Kooperation.

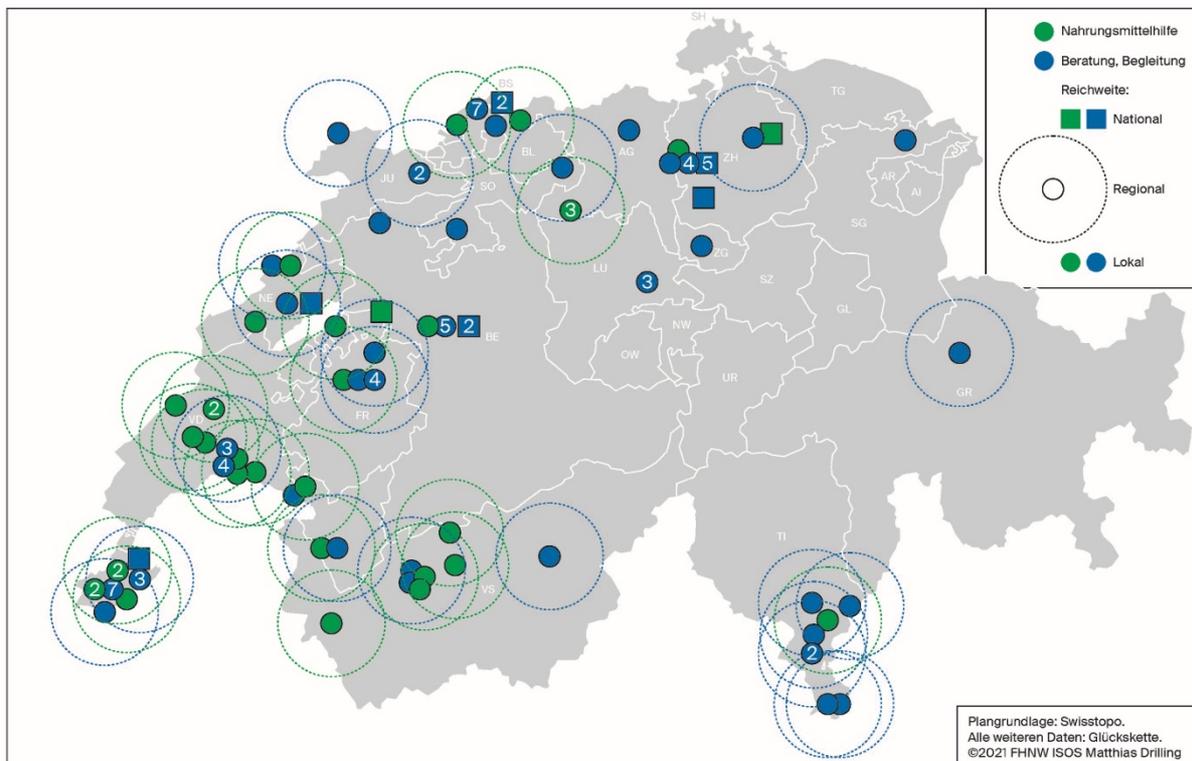
Eine Abschlussfrage zur Benennung der grössten Herausforderungen, denen die Organisationen während des Lockdown gegenüberstanden, verweist auf grundsätzliche ungelöste Fragen, deren ausstehenden Antworten mit dem nationalen Lockdown eklatant wurden : die Abhängigkeit von Freiwilligen, der fehlende Sozialstaat, die grosse Zahl schutzloser Menschen, die unzureichenden konzeptionellen Grundlagen der Arbeit sowie die nicht geklärten Verantwortungen auf den föderalen Ebenen der sozialen Sicherheit in der Schweiz.

Hinweis:

Im Folgenden wird der Begriff « Organisation » verwendet. Organisationen sind hier in verschiedenen Richtungen zu verstehen. Von ihrer Reichweite her können sie sich auf eine Lokalität beschränken, dann ist die Organisation zugleich eine Einrichtung. Die Organisation kann aber auch regional wirken und mehrere Einrichtungen an verschiedenen Orten unter dem Dach ihrer Organisation zusammenhalten. In dieser Umfrage kommen schliesslich auch Organisationen vor, die mit ihrer Tätigkeit auf nationaler Ebene tätig sind; diese Organisationen haben dann einen « Hauptsitz » und evtl. regionale « Zweigstellen » (diese können sogar in privaten Haushalten sein).

1 Sozialpolitische Verortung der Organisationen

Die geförderten Organisationen charakterisieren sich trotz Verschiedenheiten in den Details als Organisationen, die sich um Menschen kümmern, die keinen ausreichenden sozialstaatlichen Schutz in der Schweiz haben. Der fehlende Schutz mündet in eklatanten Einschränkungen von Lebenschancen (existenzielle Armut, sexuelle Ausbeutung) bis zur alltäglichen Versorgungsunsicherheit (Ernährung, Übernachten, Hygiene, etc.). Neben der konkreten Überlebenshilfe (Nahrungsmittelverteilung, Tagesversorgung, etc.) sind es vor allem sozialarbeiterische Aufgaben (Beratung, Begleitung, Betreuung), die von den Organisationen in Form aufsuchender, ambulanter oder stationärer Arbeit übernommen werden.



Die Karte zeigt die Verteilung aller von der Glückskette geförderten Organisationen seit dem Tag der Spendensammlung (März 2020), also auch solche Organisationen, die nach der Befragung noch von Geldern der Glückskette profitierten. Nicht verzeichnet sind die dauerhaften Projektpartner der Glückskette sowie die Hilfswerke der Schweiz und die unterstützten Netzwerke ohne Geschäftsstelle. Die Karte kann also gelesen werden als das Verzeichnis der von der Glückskette geförderten « lokalen » bzw. « regionalen » Organisationen, wobei an dieser Stelle bereits darauf aufmerksam gemacht werden soll, dass diese Betitelung den Aufgaben, die die Organisationen wahrnehmen, nicht gerecht wird.

An dieser Stelle wird deutlich, dass (1) die Krise in der Nahrungsmittelversorgung vulnerabler gesellschaftlicher Gruppen sich keineswegs auf die städtischen Zentren konzentrierte, sondern auch zu weiten Teilen den ländlichen Raum betraf, (2) die während der Pandemie auftretenden Prozesse existentiellen sozialen Ausschlusses von Gruppen ohne sozialstaatlichen Schutz vor allem eine Krise in den städtischen Zentren war, (3) die Metropolitanräume der Schweiz und darunter diejenigen des französisch- und italienischsprachigen periurbanen Raums im Besonderen von den sozialen Auswirkungen der Pandemie und des Lockdown herausgefordert waren. Zudem fällt auf, dass es eine grosse Zahl von Kantonen gibt, die keine Förderung der Glückskette erhalten haben. Nach Sichtung der Eingaben liegt dies nicht an der Zurückweisung von Gesuchen. Warum es diesen « weissen Fleck » gibt, kann diese Evaluation nicht beantworten.

2 Repräsentativität: Für wen sprechen die Daten

Insgesamt wurden 108 Organisationen zum Zeitpunkt der Befragung von der Glückskette gefördert. Von diesem haben sich 69 an der Online-Befragung beteiligt, was einer Rücklaufquote von 64 % entspricht. Diese Rücklaufquote kann als hoch bezeichnet werden. Dennoch wurde der Frage nachgegangen, ob die hier dargestellten Ergebnisse für alle Organisationen repräsentativ sind. Dabei zeigt sich:

- Repräsentativität in Bezug auf die Sprachregionen ist gegeben, es zeigen sich keine systematischen Ausfälle. Auch für den Kanton Tessin, der jeweils die geringsten Zahlen an Organisationen (gefördert/befragt/teilgenommen) aufweist, gilt die Repräsentativität.
- Repräsentativität in Bezug auf die Angebote « Nahrungsmittelhilfe » sowie « Beratung/Begleitung » : die jeweiligen Organisationen decken die jeweilige Grundgesamtheit der geförderten Organisationen ab. Lediglich im Kanton Tessin ist eine Prüfung wegen der geringen Zahl von Organisationen nicht möglich.
- Repräsentativität in Bezug auf die Höhe der erhaltenen Unterstützung: es gibt keine nennenswerten Unterschiede in der Teilnahmequote zwischen Organisationen, die einen höheren oder niedrigeren Betrag von der Glückskette erhalten haben.

Damit können die Umfrageergebnisse als Abbild aller von der Glückskette geförderten Organisationen gelten.

Die Organisationen vor der Pandemie

3.1 Betriebsprofil

Die Organisationen sind überwiegend als Vereine organisiert (75 %) und lokal (34 %) oder regional tätig (54 %). Sie sind mischfinanziert (63 %) und entweder in den sozialen Krisen der 1980er Jahre (50 %) oder im Zusammenhang mit den Formen neuer Armut seit 2010 gegründet worden (26 %). Gründungen im Jahr der Pandemie sind die Ausnahme (2 Fälle).

Freiwilligenarbeit ist ein zentraler Bestandteil der Organisationen (rund 4600 Freiwillige insgesamt, 25 % der Organisationen haben mehr als 60 und bis zu 700 Freiwillige). Insgesamt profitierten im Jahr 2019 Menschen rund 1,4 Millionen Mal von den Angeboten der Organisationen, wobei es sehr grosse Unterschiede zwischen den Organisationen aufgrund der verschiedenen Schwerpunktlegungen gibt. Im Mittel (Median) lag die durchschnittliche Jahresanzahl von NutzerInnen bei 675 Personen.

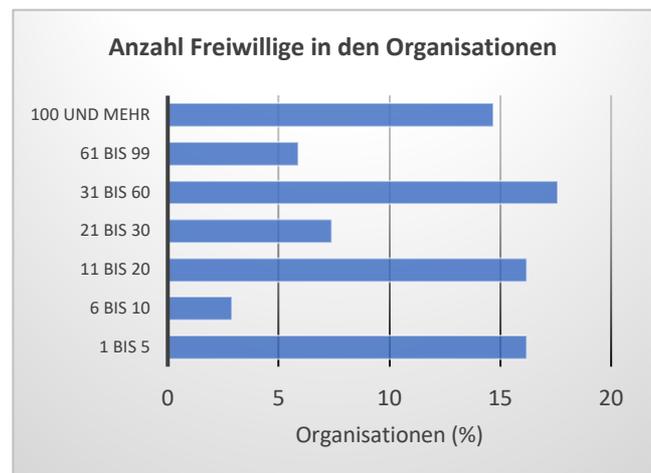
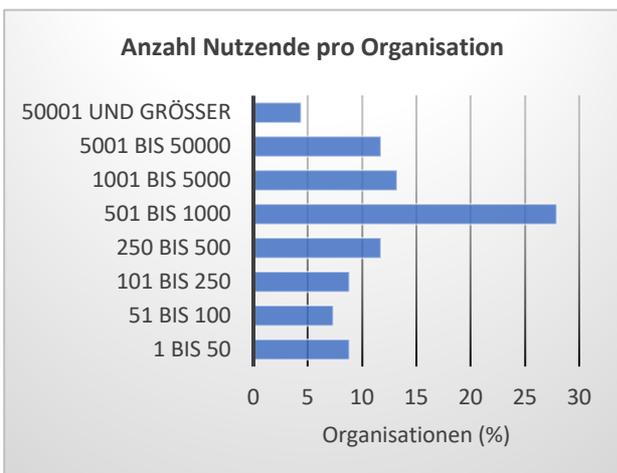
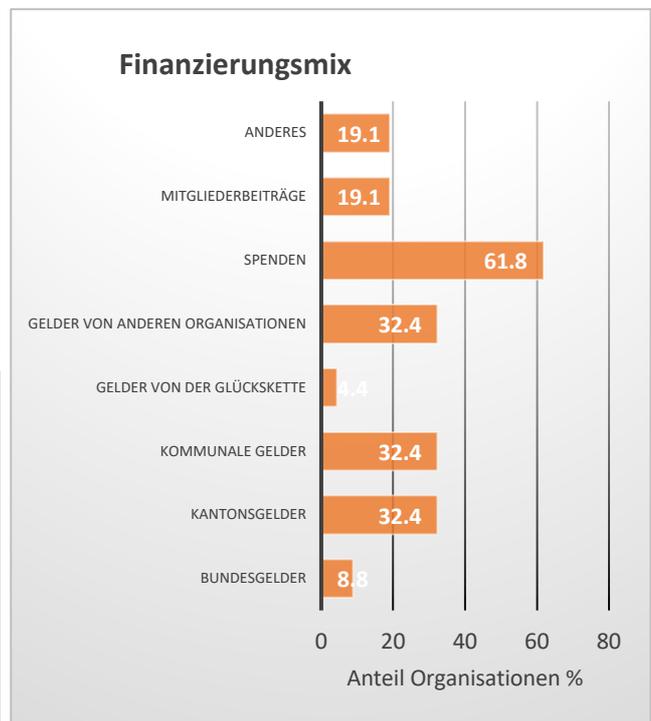
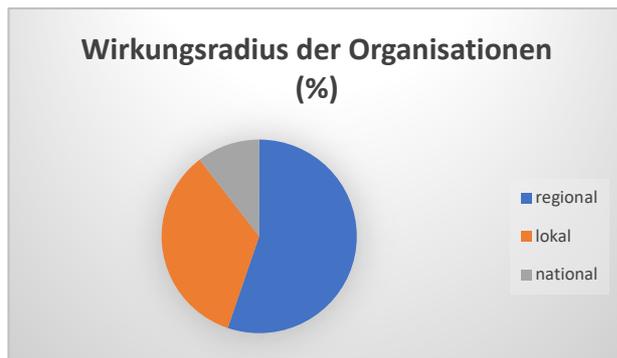
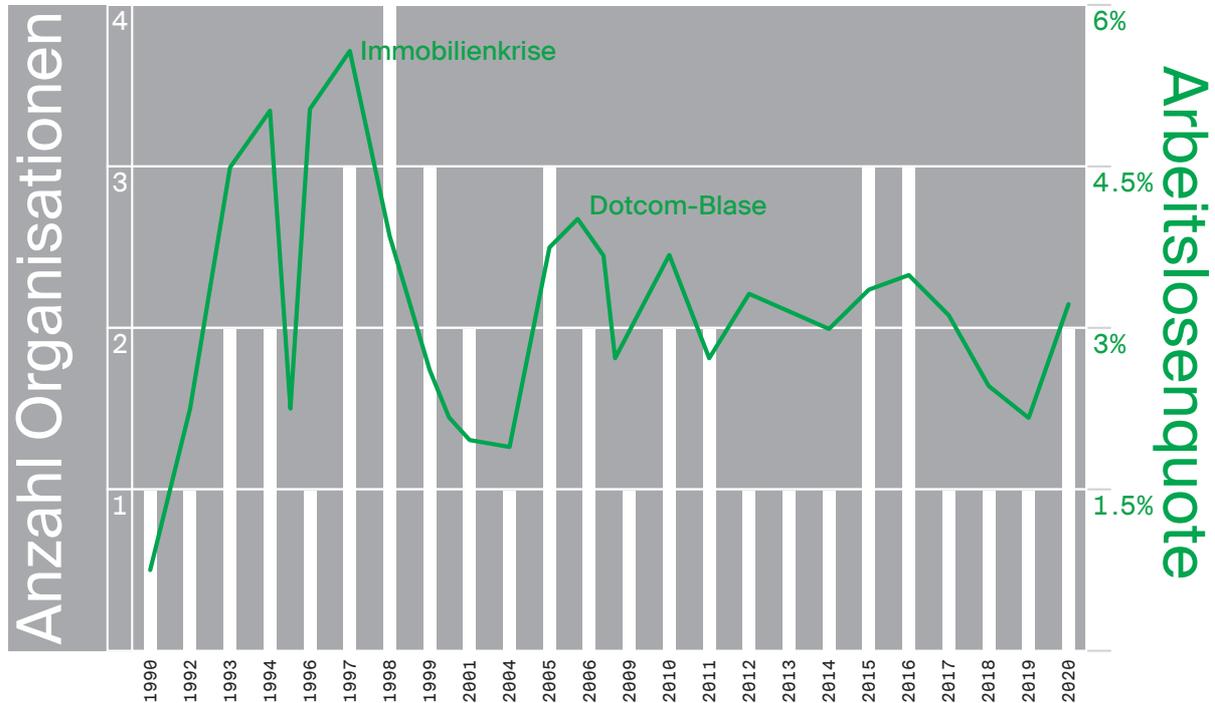


Abbildung: Gründungsjahr der Organisationen



In Kürze:

Die lokal und regional wirkenden Organisationen haben sich als Antworten auf die sozialen Krisen in der Schweiz (Polarisierung der politischen Kräfte der Schweiz seit den 1990er Jahren, Umbau der sozialen Sicherheit, Rezession Mitte der 2000er Jahre) gegründet und verfügen in Bezug auf Rechtsstatus, Freiwilligenarbeit und Finanzierungsmix über professionelle Strukturen. In « normalen » Jahren profitieren durchschnittlich 675 Personen pro Organisation von den Angeboten. Und rund 1,4 Mio. mal werden diese Angebote pro Jahr zur Verfügung gestellt.

3.2 Zielgruppen

Die Organisationen werden von allen Geschlechtergruppen genutzt. Bezogen auf die Altersgruppen sind es eher Menschen mittleren Alters, die von den Organisationen unterstützt werden: in über 60 % der Organisationen ist der Anteil der Personen im Ruhestand unter einem Drittel aller Besuchenden; 40 % aller Organisationen werden auch von Minderjährigen in Anspruch genommen. Auch Menschen mit einer Behinderung suchen die Organisationen auf (56 % aller Organisationen). Die Hälfte aller Organisationen weiss oder vermutet, dass sich auch Personen ohne Aufenthaltsrechte unter den Nutzenden finden. Bei den meisten Organisationen (75 %) können keine gesamthaften Aussagen zur Situation der Nutzenden auf dem Arbeitsmarkt, der beruflichen Ausbildung oder dem Wohnungsmarkt gemacht werden.

3.3 Zugangskriterien

Auch wenn die Organisationen zuständig sind für Menschen, die keinen ausreichenden Schutz des Sozialstaates in Anspruch nehmen können, heisst das dennoch nicht, dass die Angebote der Organisationen für alle Menschen offenstehen.

Die meisten Organisationen (63 %) definieren Kriterien, die erfüllt sein müssen, um ihre Angebote zu nutzen. 33 % der Organisationen geben an, dass sie keine Auswahlkriterien haben. 4 % der Antworten wissen nicht, ob ihre Organisation den Zugang zu ihren Angeboten regelt.



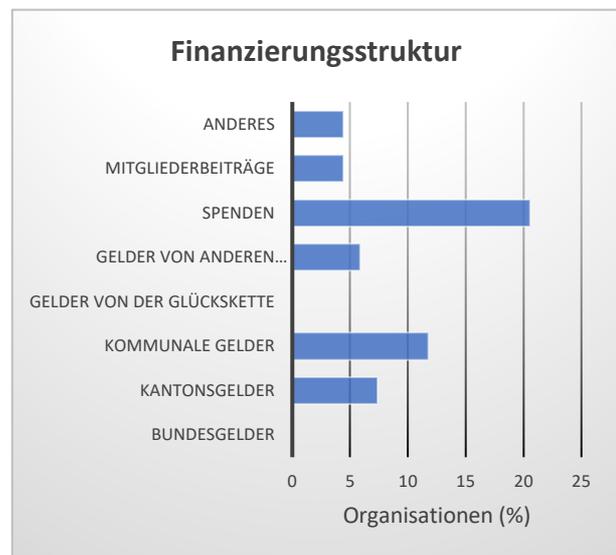
Die Zugangskriterien sind ausgesprochen vielfältig. Insgesamt 38 verschiedene Kriterien wurden von den Organisationen genannt. Die meisten beziehen sich auf ein Territorialprinzip (insbes. Wohnort), eine Citizenship (insbes. Aufenthaltsstatus), die finanzielle Ausstattung (insbes. steuerbares Einkommen) oder die Zugehörigkeit zu einer speziellen Gruppe (z.B. nach Beruf, Geschlecht oder Migrationserfahrung).

3.4 Angebote

3.4.1 Profil der Organisationen in der Nahrungsmittelhilfe

26.5 % der Organisationen deklarieren, dass sie in der Verteilung und Verarbeitung von Nahrungsmitteln engagiert sind. Dabei sind in den Organisationen eine grosse Zahl an Freiwilligen engagiert (in 50 % über 500 Freiwillige). Die Zahl der Nutzenden im Jahr 2019 betrug bei zwei Drittel der Organisationen über 500 (und bis zu einer halben Million).

Die Organisationen stehen bereits vor dem Lockdown auf unsicheren finanziellen Fundamenten: 78 % der Organisationen geben Spenden als wichtigste Finanzierungsquellen an, Kommunen finanzieren in 44 % der Fälle, Kantone in 27 % der Fälle. Bundesgelder oder auch Gelder der Glückskette erhalten diese Organisationen keine.



Die Organisationen im Bereich der Nahrungsmittelhilfe liefern Einschätzungen über die Struktur ihrer Nutzenden:

- **Menschen im erwerbsfähigen Alter** stellen bei 39 % der Organisationen mehr als zwei Drittel aller Nutzenden
- **Menschen im Pensionsalter** sind bei allen Organisationen eine wichtige Gruppe, machen aber häufig nur bis zu einem Drittel der Nutzenden aus.
- Der Anteil von **Männern** unter allen Nutzenden ist eher hoch (nur in einer Organisation ist der Anteil niedriger als ein Drittel aller Nutzenden). Vier Organisationen richten sich ausschliesslich an Frauen.
- Auch **Minderjährige** (bei 50 % der Organisationen) und **Menschen mit einer Behinderung** (bei 56 % der Organisationen) gehören zu den Nutzenden

Die Angebote der Organisationen in der Nahrungsmittelhilfe konzentrieren sich selbstredend auf die Bereitstellung von Mahlzeiten (zumeist täglich) oder Lebensmittelpaketen (wöchentlich oder monatlich), oder es werden andere Formen der Essensverteilung angeboten (insbes. Abgabe von übrig gebliebenen Frischwaren im Geschäft; zumeist wöchentlich).

Nur sehr selten werden diese Angebote mit finanzieller Hilfe für den Lebensunterhalt (Begleichung von Rechnungen, Abgabe von Bargeld etc.) kombiniert; ebenso wenig werden Übernachtungsangebote offeriert.

Neben den Angeboten rund um die Nahrungsmittelversorgung findet in den Organisationen das niederschwellige Gespräch, Zuhören und Zeit miteinander teilen statt (83 % der Organisationen). Die Themen werden eher selten in Beratungssettings weiterentwickelt, es dominiert das Gespräch über den Alltag, und bei 50 % der Organisationen werden einfache Formen der Triage in Form von Hinweisen und Tipps praktiziert, Menschen werden an andere Stellen begleitet (44 %) oder ihnen wird bei der Stellensuche geholfen (27 %).

In Kürze: Organisationen in der Nahrungsmittelhilfe

Rund ein Viertel der geförderten Organisationen sichern Menschen die notwendige Ernährungsgrundlage, entweder durch Verteilung von Nahrungsmitteln (zumeist monatlich) oder tägliche Essensausgaben. Trotz dieser Überlebenshilfe für besonders vulnerable Menschen finanzieren sich diese Organisationen insbesondere von Spenden oder (weniger häufig) Geldern der Gemeinden und Kantone. Es sind ausgeprägte Freiwilligenorganisationen.

Auch wenn die Organisationen von Minderjährigen und Menschen mit einer Behinderung besucht werden, sind es doch vor allem Personen im erwerbsfähigen Alter sowie Männer, die die Organisationen aufsuchen.

Die weiteren Angebote in den Organisationen kann man sich so vorstellen: während der Essensausgabe oder den Verteilungen werden Alltagsgespräche geführt, Tipps gegeben und auf unterstützende Dienste hingewiesen. Ab und zu wird jemand an eine weitere Stelle begleitet. Es ist also eine sehr niederschwellige Alltagshilfe, die hier « unter normalen Bedingungen » stattfindet.

3.4.2 Profil der Organisationen der Beratung und Begleitung

Mit 72 % ist der Grossteil der geförderten Organisationen in der Beratung und Begleitung von Menschen engagiert, die sich zumeist in existentieller Armut befinden und für die versucht wird, deren Lebensbewältigung und Perspektivenentwicklung zu fördern. Diese Organisationen sind entsprechend im « Normalbetrieb » weder mit Essensverteilung beschäftigt, noch stellen sie Unterkünfte jedweder Art zur Verfügung. Die Unterstützung durch finanzielle Zuwendungen findet kaum statt, am ehesten noch in dringenden Fällen (ausstehende Krankenkassenprämien oder Arztrechnungen).

Die Organisationen bieten überwiegend professionelle Beratungsleistungen an (63 % aller Organisationen), konkrete Unterstützungen (61 %), Hilfe bei der Stellensuche (43 %) sowie Triagen an andere Fachstellen (67 %).

Die Nutzenden der Angebote können von den Organisationen recht gut beschrieben werden, denn die soziale Nähe zu dem Menschen charakterisiert die Arbeit der Organisationen.

Entsprechend ausdifferenzierter sind die Nutzenden:

- 71 % der Organisationen geben an, dass **Menschen im erwerbsfähigen Alter** mehr als zwei Drittel ihrer Nutzenden ausmachen. **Ältere Menschen** dagegen sind weniger stark vertreten (in 20 % der Organisationen überhaupt nicht). In knapp der Hälfte aller Organisationen sind auch **Minderjährige** unter den Nutzenden.
- Es gibt vier Organisationen, die sich nur an **Frauen** richten bzw. von ihnen genutzt werden; ansonsten sind die meisten Organisationen auf alle ausgerichtet, auch wenn ein Grossteil der Angebote eher von Männern genutzt wird.
- Ebenfalls finden sich **Menschen mit einer Behinderung** in den Organisationen (55 % aller Organisationen), sowie Zugehörige zu **LGBTQIA+** (31%) als Nutzende.

Die Organisationen haben eine breite Finanzierungsbasis. 57 % bezeichnen Spenden als wichtige Quelle, aber auch öffentliche Gelder von Kommunen und Kantonen liegen bei bis zu 35 % der Organisationen unter den wichtigen Finanzierungsquellen. 12 % der Organisationen erhalten auch Bundesgelder, vereinzelt auch von der Glückskette (6 %).

In Kürze: Die Beratungs- und Begleitungsorganisationen

Rund drei Viertel der geförderten Organisationen bieten sozialarbeiterische Beratungs-, Begleitungs- und Unterstützungsangebote und entsprechend sind die Angebote auf einen längeren Prozess ausgelegt; sie beinhalten nur in Ausnahmefällen Überlebenshilfen. Die Mitarbeitenden der Organisationen stehen mit ihren KlientInnen in einer professionellen Arbeitsbeziehung, helfen bei der Stellensuche und allen anderen hinsichtlich Existenz sichernden längerfristigen Perspektiven. Im Normalbetrieb, d.h. vor dem Lockdown sind es vor allem Menschen im erwerbsfähigen Alter, die die Angebote in Anspruch nehmen, darunter besonders Männer – sofern es keine ausschliesslich an Frauen gerichtete Angebote sind. Zwar zählen Spenden auch hier zu den zentralen Finanzierungsquellen, doch der Mix beinhaltet auch öffentliche Gelder, die nicht nur kommunale und kantonale, sondern auch Bundesgelder umfassen.

4 Die Organisationen während des nationalen Lockdown (16.3.-11.5.2020)

4.1 Nutzende

Sowohl bei den auf Nahrungsmittelhilfe spezialisierten Organisationen als auch den Beratungs- und Begleitungsorganisationen nimmt der Anteil der Frauen unter den Nutzenden relativ ab. Bei den Lebensmittelverteilstationen beträgt der Anteil der Organisationen, in denen vor dem Lockdown die Hälfte oder mehr NutzerInnen Männer sind, 45.5 %. Im Lockdown beträgt dieser Anteil, der für die Mehrheit der Männer unter den NutzerInnen spricht, 54.5 %. Bei den anderen Beratungs- und Begleitungsorganisationen beträgt der Anteil der Organisationen, in denen die Hälfte der NutzerInnen Männer sind, dagegen 38.5 %. Im Lockdown liegt dieser Anteil bei 36.6 %.

Grössere Bewegungen unter den Altersgruppen und Lebenslagengruppen sind bei den Beratungs- und Unterstützungsangeboten sichtbar: die Gruppe « **Menschen im erwerbsfähigen Alter** » liegt im Lockdown bei 78 % (statt zuvor 71 %) der Organisationen mit mehr als zwei Drittel der Nutzenden. **Minderjährige** werden im Lockdown von 43 % (statt zuvor 35 %) der Organisationen beraten und begleitet und **Menschen mit Behinderungen** von 61 % (statt zuvor 55 %) der Organisationen.

Die zusätzlichen Aufgaben, vor die die Organisationen im Lockdown gestellt wurden, führte zur **Überprüfung der Zugangskriterien**. Davon waren vor allem die Organisationen im Bereich Beratung und Begleitung betroffen: 31 % von ihnen haben während des Lockdown die Zugangskriterien für ihre Angebote verändert (gegenüber 17 % der Organisationen im Bereich Nahrungsmittel). Dabei ging die Anpassung sowohl in eine strengere Auslegung bestehender Kriterien oder Neuformulierung als auch in eine Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten durch eine Ausserkraftsetzung bestehender Kriterien.

« Während des Lockdown konnten auch Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung das Angebot nutzen, da unsere Notschlafstelle für Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung integriert war.

Uniquement les travailleur.ses du sexe qui exercent à Genève

Die Kriterien haben sich während dem Lockdown nochmals verändert; da wir das Ausmass der Notsuchenden nicht mehr bewältigen konnten

Oui, nous n'avons pas tenu compte de l'âge pour le fonds de solidarité COVID

On a privilégié les personnes qui n'avaient pas de logement.

Nous avons élargi les critères aux pertes de gain en raison du COVID (habituellement, nous en restons aux besoins de première nécessité)

Nous avons distribué de la nourriture de première nécessité à des structures pas acceptées comme membres, mais qui en ont fait la demande

Nous avons accepté quelques demandeurs spontanés qui n'ont pas suivi la filière habituelle (aide d'urgence)

Wir haben keinerlei Aufenthaltsbewilligung vorausgesetzt, um unsere Dienstleistungen zu beanspruchen. Die Grenzen waren geschlossen.

Fokus auf Familien/Personen mit prekärem Beschäftigungsverhältnis und unter dem Existenzminimum lebend
Elargissement des critères d'accueil aux femmes sans statut légal

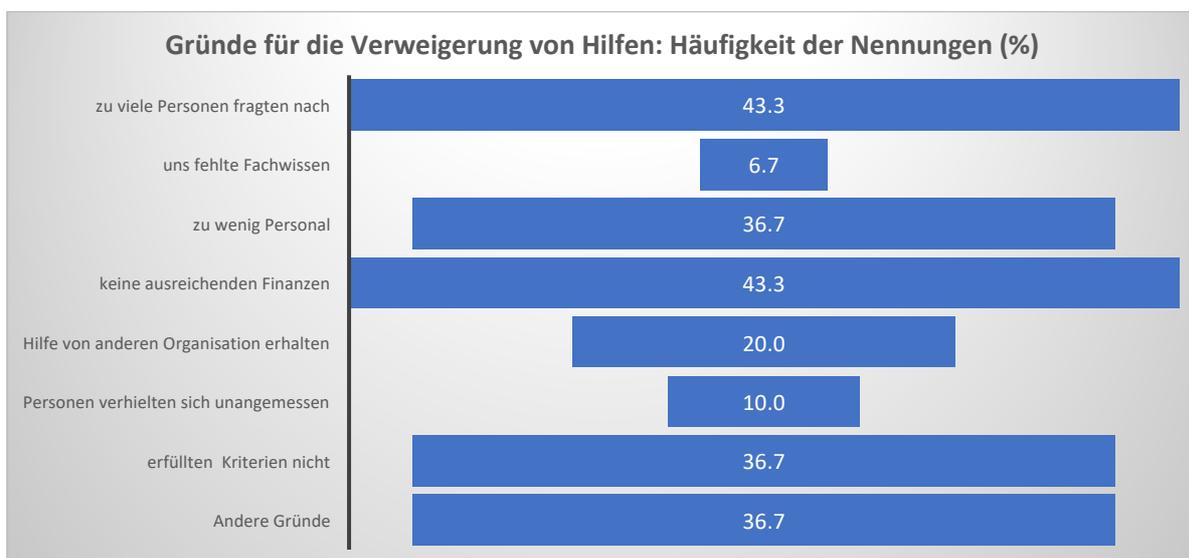
In Kürze:

Während des nationalen Lockdown ist die Zahl der Nutzenden deutlich gestiegen. In den Beratungs-, Begleitungs- und Unterstützungsangeboten fanden sich vermehrt Männer und Personen im erwerbsfähigen Alter, aber auch Minderjährige und Menschen mit einer Behinderung. Die zusätzliche Nachfrage hat dazu geführt, dass die Organisationen ihre Zugangskriterien verändert haben. Während die einen bisherige Zugangskriterien zugunsten der notleidenden Menschen ausser Kraft setzten, haben andere Organisationen ihre Kriterien verschärft.

4.2 Angebote

Mit dem nationalen Lockdown einher ging eine markante Veränderung der Angebotsstruktur der Organisationen und zwar sowohl in Bezug auf eine **Angebotserweiterung** als auch eine **Intensivierung** der Bereitstellung der Angebote.

Hinzu kam, dass die Organisationen eine wichtige Funktion in Bezug auf die **Aufklärung über COVID-19** übernahmen. War bereits vor dem Lockdown diese Aufklärung bei rund 40 % der Organisationen ein Angebot, so steigerte sich dies auf 70 % aller Organisationen, wo bis zu täglich darüber gesprochen wurde. Schliesslich war es den Organisationen, die für Beratung und Begleitung zuständig sind, nicht möglich, alle an sie gestellten Hilfsanfragen auch zu geben. 56 % der Organisationen gaben an, dass sie **Hilfe verweigern** mussten; die Nahrungsmittelhilfe war hiervon weniger stark betroffen (12 % der Organisationen).



4.2.1 Organisationen für Nahrungsmittelhilfe

In den Organisationen, die sich als Versorger von Nahrungsmitteln deklariert haben, hat der Lockdown vor allem zu einer **Umstellung** und **Intensivierung** der bisherigen Angebote geführt und in einzelnen Bereichen auch zu einer Aufgabenerweiterung:

- Die Abgabe von Lebensmittelpaketen wurde statt überwiegend monatlich und wöchentlich, wie dies vor der Pandemie bei 41 % der Organisationen der Fall war, im Lockdown nun neben monatlich und wöchentlich (29 %) auch mehrmals wöchentlich bis täglich (18 %) durchgeführt.
- Die Heimlieferung von Mahlzeiten wurde von keiner Organisation angeboten.
- Hatten die Organisationen zuvor keine Gutscheine für Grossverteiler wie z.B. Migros, Coop bzw. zu 6 % Gutscheine für kleine Verteiler verteilt, gaben im Lockdown rund 29 % der Organisationen Einkaufsgutscheine für Grossverteiler und 6 % Einkaufsgutscheine für kleinere Verteiler ab.
- Vereinzelt nahmen die Organisationen auch finanzielle Notsituationen auf. So wurden Rechnungen beglichen (z.B. Krankenkasse, Miete, Übernachtung in einer Sammelunterkunft).

Diese Intensivierung der Angebote ging zulasten der sozial geteilten Zeit. Vor allem die Optionen des Alltagsgesprächs, der Begegnung und des Zuhörens wurde von 35 % der Organisationen mit « nie » angegeben – gegenüber 18 % vor dem Lockdown.

Und waren vor dem Lockdown bei den Organisationen noch Unterstützungen bei Stellensuche (39 % der Organisationen) möglich, so sank der Anteil auf 29 % an Organisationen, die dafür Zeit hatten.

4.2.2 Organisationen für Beratung- und Begleitung

Bei den Beratungs- und Begleitungsorganisationen kam es sowohl zu einer **Aufgabenerweiterung** als auch zu einer **Intensivierung** der bisherigen Angebote:

- Die wöchentliche und monatliche Abgabe von Gutscheinen, und hier vor allem von Einkaufsgutscheinen für Grossverteiler (Migros, Coop) wurde bei 50 % der Organisationen in die Angebotspalette aufgenommen.
- Die Abgabe von Lebensmittel – bereits vor der Pandemie von einer gewissen Bedeutung (19 % aller Organisationen) - wurde deutlich wichtiger (33 % aller Organisationen) und durch die mehrmals wöchentliche bis tägliche Abgabe intensiviert.
- Vereinzelt (bei 14 % der Organisationen) kam es zur täglichen Abgabe von take-away Mahlzeiten, die manchmal auch nach Hause geliefert wurden (10 %).
- Deutlich intensiviert wurde die bestehende Aufgabenpalette: 36 % der Organisationen gaben im Lockdown monatlich oder wöchentlich Bargeld ab (vorher: 12 %), 34 % beglichen monatlich Mietrechnungen (vorher 16 %), 32 % übernahmen medizinische

Kosten (vorher 19 %) und 29 % offerierten teilweise täglich andere finanzielle Leistungen (vorher 18 %).

- Weniger ausgeprägt, aber doch vereinzelt sichtbar war das Bereitstellen von Übernachtungsmöglichkeiten.

Die Beratungs- und Begleitungsangebote konnten die Organisationen weitgehend halten. Sozial geteilte Zeit des Zuhörens, die psychosoziale Beratung oder die Sozialberatung blieb im Angebot fast aller Organisationen und veränderte sich auch in der Frequenz nicht. Dagegen nahm im Lockdown die Triage zu andern Hilfsdiensten deutlich zu: 75 % der Organisationen (statt 69 % vorher) halfen mit Verweisen an andere Stellen – und das mehrmals wöchentlich oder sogar täglich. Deutlich reduziert wurden dagegen die sozialen Aktivitäten, gemeinsame Ausflüge, Sprachkurse, Computerkurse etc. (alles bei 50-80 % der Organisationen gestrichen). Und auch die Hilfe bei der Stellensuche wurde von weniger Organisationen angeboten (31 % statt 44 % vor dem Lockdown).

Als Gründe wurden eine zu hohe Nachfrage sowie fehlende finanzielle Mittel (43 % aller Organisationen nannten diese beiden Gründe) und fehlendes Personal (37 %) genannt. Es kam aber auch bei 37 % der Organisationen deshalb zu einer Verweigerung von Hilfe, weil die hilfesuchenden Personen die Kriterien für die Gewährung von Hilfe nicht erfüllten.

Diese Organisationen nehmen dann auch weitere Bedarfe zur Kenntnis, die sie selbst nicht decken können: ein Mangel an Handys und Abonnements, fehlende Möglichkeiten der Kinderbetreuung, keine ÖV-Abonnements (alles jeweils von rund 20 % der Organisationen angegeben).

In Kürze:

Im nationalen Lockdown erweiterte und intensivierte sich die Angebotsstruktur der Organisationen. Zudem wurden alle Organisationen zu einer zentralen Aufklärungsstelle rund um Covid-19.

Die Organisationen in der Nahrungsmittelhilfe waren vor allem in ihrem Kerngeschäft betroffen, vereinzelt kamen neue Aufgaben wie die Verteilung von Gutscheinen oder die Hilfe bei finanziellen Engpässen hinzu. Deutlich zurück ging die sozial geteilte Zeit, das Alltagsgespräch und die « kleinen » Hilfen.

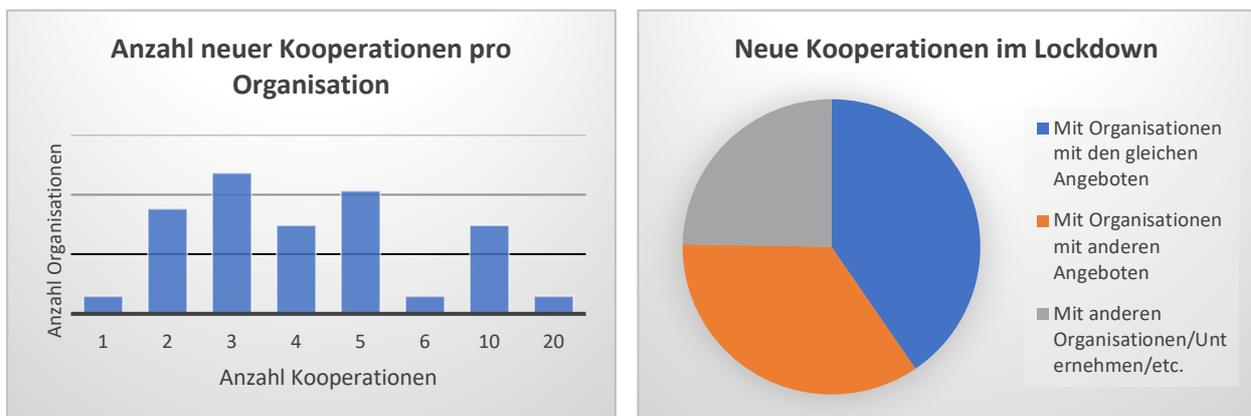
Die Beratungs- und Begleitungsorganisationen konnten sich nicht auf ihr Kerngeschäft zurückziehen; sie wurden stattdessen von ihren NutzerInnen in die tägliche Lebensführung und oftmals die bestehenden Nahrungsmittelengpässen einbezogen. Entsprechend kam es bei diesen Organisationen neben den normalen Aufgaben zu einer markanten Aufgabenerweiterung in Richtung Ernährungssicherung, Abgabe von Gutscheinen, Verteilen von Bargeld oder Begleichen von Rechnungen. In der Folge strichen diese Organisationen praktisch alle nicht beratenden Angebote (Kurse, Ausflüge, kleine Gelegenheitsjobs, etc.).

Es sind die Organisationen der Beratung und Begleitung, die zu 56 % meldeten, dass sie Hilfen aufgrund von finanziellen und personellen Engpässen sowie dem Nichterfüllen der bestehenden (oder veränderten) Kriterien verweigern mussten.

4.3 Kooperationen

Die Suche nach neuen Kooperationspartnern ist für alle Organisationen ein Charakteristikum im Lockdown. Nur 18 % der Organisationen geben an, keine neuen Kooperationen eingegangen zu sein. Bei den Kooperationen wurde sowohl mit gleichartigen Organisationen kooperiert (53 % aller Organisationen gaben das an) als auch mit solchen, die andere Angebote haben (46 %).

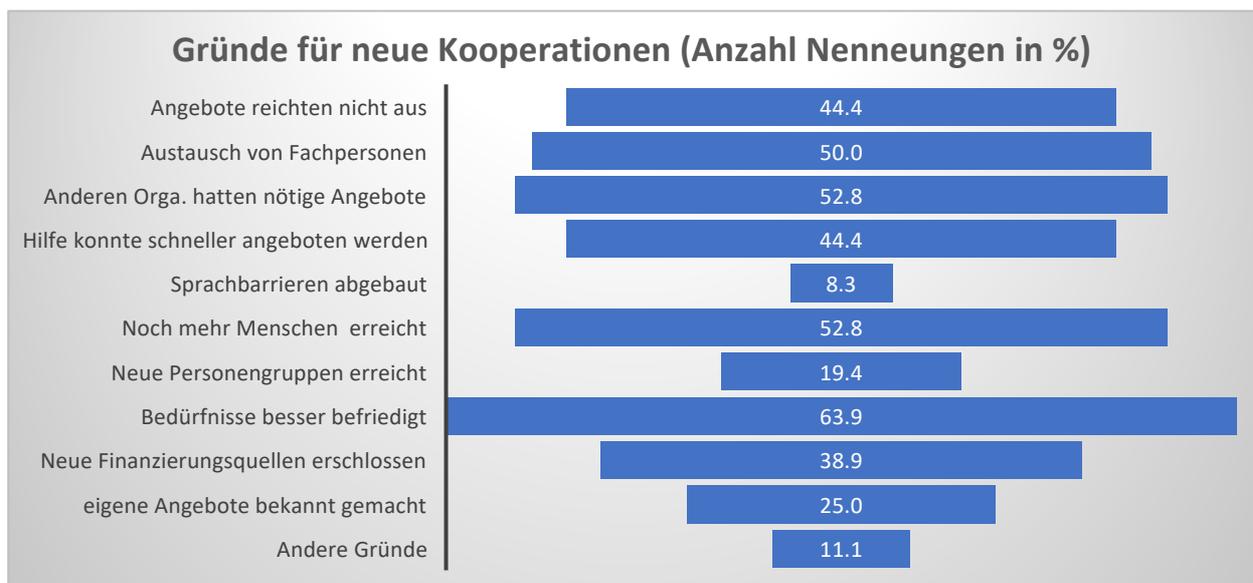
Die Anzahl der Kooperationen pro Organisation schwankt zwischen 1 und 20, wobei sich zwischen 3 und 5 neuen Kooperationen ein Schwerpunkt ergibt. Die Kooperationen sind eher auf der lokalen Ebene (83 %) als auf der regionalen oder gar nationalen Ebene und dauern in 95 % der Fälle auch nach dem Lockdown noch an. Bei den Gründen für die Kooperation rangiert die bessere Versorgung der Hilfebedürftigen mit den eigenen Angeboten und denjenigen anderer Organisationen zuoberst, gefolgt von fachlichen Aspekten (Austausch von Fachpersonen von 50 % der Organisationen genannt) und der Erschliessung neuer Finanzierungsquellen (von 40 % genannt).



Die Kooperationen wurden von den Organisationen unterschiedlich erlebt. Am häufigsten wurden die Kooperationen als « kooperativ » oder « ergänzend » beurteilt, teilweise aber auch als « problematisch » oder « konkurrenzorientiert ».

Die Gründe für die positiven Kooperationserfahrungen lassen sich grob etwa derart zusammenfassen: Der Lockdown verdeutlichte « l'urgence de la situation ». Das Ziel war, « gemeinsam an einem Strick zu ziehen » und « für die in Not geratenen Menschen dazusein ». « La demande d'aide est grande », jeder war « um Hilfe bemüht » und man suchte eine « unkomplizierte und pragmatische Zusammenarbeit », wo « wir Synergien nutzen konnten » und sich die

« Angebote ergänzen ». Die Einmaligkeit dieser Kooperation « dans la situation de la pandémie a ouvert à davantage de solidarité ». Jede Organisation « a un rôle précis à jouer » und es wurde möglich « ein anderes Segment der Zielgruppe » abzudecken. So konnten auch die zur Verfügung stehenden « Gelder gut verteilt werden » und man erhielt ein Bewusstsein dafür, dass « les offres étant différentes chaque organisation apporte ses compétences ». Wo Nahrungsmittel verteilt wurde, konnte zudem die Allokation optimiert werden, weil « wir noch mehr Lebensmittel erhalten haben und genug für die anderen Organisationen hatten ».



Problematisch wurden die Kooperationsbemühungen dort beschrieben, wo « certaines associations ont simplement fermé leurs portes » und « auf Homeoffice umstellten, ihre Angebote anpassten » oder Organisationen « keine Direktunterstützung ihrer Klientel gewünscht hatten ». Problematisch bewertet wurde auch ein « manque de vue d'ensemble dans le territoire », ein « tissu d'association non pérenne » und, dass « es bürgerschaftliches Engagement gab, welches bestehende Strukturen ignorierte ».

4.4 Rolle und Unterstützung durch die Verwaltung

54 % der Organisationen geben an, vonseiten der Gemeinden, der Kantone oder des Bundes unterstützt worden zu sein. 25 % haben keine Unterstützung erhalten, hätten sie aber benötigt und 15 % hätten die Unterstützung, die es nicht gab, auch nicht benötigt. Am wertvollsten werden zusätzliche finanzielle Mittel erwähnt, die die Behörden den Organisationen gewährten. Ein kleinerer Teil der Organisationen erwähnt eine positive koordinierende Rolle der Behörden.

Die Organisationen wurden gefragt, welche Rolle sie den Behörden auf kommunaler, kantonaler oder nationaler Ebene zuschreiben, ob sie an Massnahmen dieser teilnehmenden konnten und ob die an die Behörden gerichteten Erwartungen grundsätzlich erfüllt wurden.

Grundsätzlich sind rund 35 % der Organisationen mit den Erwartungen zufrieden, 26,5 % sind es nicht. Von Seiten des Bundes wurde positiv bewertet, dass es klare Vorgaben gab, die den Kantonen wenig Freiheiten liess. Für die eigenen Angestellten wurde die Regelung der Kurzarbeitsentschädigung begrüsst.

Die kantonalen Behörden wurde für ihre Flexibilität gelobt, die raschen Entscheide zugunsten der Aufgabenerfüllung der Organisationen sowie die übernommenen Koordinationsaufgaben. Die kommunalen Behörden wurden überwiegend von den Organisationen in der Romandie bewertet: auch hier waren die schnellen Entscheide und die grosszügigen Kostenübernahmen Thema. Nahezu die gleichen Gründe, die zu positiven Kooperationserfahrungen führten, waren auch ausschlaggebend für schlechte Kooperationserfahrungen anderer Organisationen. Vor allem Hilfen für Menschen im Asylstatus sowie der Umgang mit undokumentierten Menschen werden aufseiten der Erfahrungen mit dem Bund negative beurteilt. Versorgung mit Schutzmaterial, finanziellen Hilfen sowie das Nichtgewähren von temporären Rechten für schutzlose Menschen werden auf Ebene Kanton und Gemeinde als negative Erfahrungen vermerkt.

30 % der Organisationen meinen dann auch, dass die Massnahmen der Behörden nicht angemessen waren. Hier werden vor allem Voten geäussert, die auf die grundsätzlich nachrangige Stellung der hier befragten Organisationen aufmerksam machen:

« Alle sind froh, dass es gemeinnützige Organisationen gibt, die etwas für die armutsbetroffene Bevölkerung unternehmen aber die Behörden unterstützen sie nicht. In Prinzip sollten diese wertvollen Institutionen regelmässig einen fixen Beitrag erhalten.

Car nous ne recevons aucune subvention et ne fonctionnons qu'avec les recettes de nos magasins. Ceux-ci étant fermés par décision des autorités, nous n'avions que nos réserves financières qui ne suffisaient pas.

Die Behörden nehmen unsere Organisation gar nicht wahr.

Du jour au lendemain, les programmes d'insertion se sont arrêtés. ... Que faire quand près de 90 % de votre force de travail disparaît du jour au lendemain ?

Es ist die Aufgabe des Staates, die Gesundheit und soziale Sicherheit für alle Menschen (mit oder ohne Bewilligung) in einer solchen Pandemiezeit zu sichern, und nicht die eines Vereins wie unseren.

Notre association est composée principalement des personnes retraités. Les magasins nous ont interdit de faire des récoltes, qui est notre principale ressource pour aider les personnes dans la précarité.

Pas de soutien financier, pas de proactivité... Nous avons pu continuer à fonctionner grâce à la réactivité de l'équipe et à des mécènes extérieurs.

Sans-Papiers wurden im Lockdown noch mehr marginalisiert und haben noch mehr gelitten

Wir konnten wohl funktionieren, mussten aber finanziell unsere finanziellen Reserven so stark belasten, dass unsere Zukunft gefährdet ist.

Dabei hätten die Organisatoren eine klare Vorstellung der Rolle der Behörden während eines Lockdown: 65 % der Organisationen wünschen sich die Übernahme der Koordination der finanziellen Unterstützung (71 %) und der logistischen Unterstützung (51 %). Dazu passen dann auch die Angaben, dass im Lockdown nur von sehr wenigen Organisationen rückgemeldet wurde, dass die Behörden sie an Krisensitzungen teilhaben liessen (7 % der Organisationen melden das) oder dass es einen Koordinationsstelle gab (15 %). Rund-E-mails (36 %) und Telefonabsprachen (42 %) dagegen gab es vielerorts.

In Kürze: Kooperation und Unterstützung

Die Organisationen traten im Lockdown in zahlreiche Kooperationen. Diese ermöglichten eine schnellere, umfassendere und flexiblere Reaktion auf die sich stellenden Probleme. Problematisch waren Kooperationserfahrungen dort, wo Organisationen, mit denen kooperiert wurde, im Verlauf der Pandemie auf Home-Office umstellten oder (freiwillige) Mitarbeitende verloren.

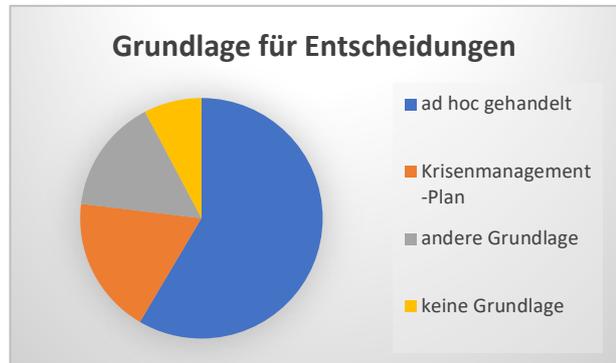
Mit den staatlichen Behörden haben die Organisationen unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Zwar wurden die Beschlüsse des Bundes wegen ihrer schweizweiten Gültigkeit als positiv bewertet, zugleich aber kritisiert, dass die Schutzlosigkeit der Menschen, für die die Organisationen zuständig sind, nicht als relevant wahrgenommen wurde – diese Erfahrung wird von den Organisationen dann auch als eine generelle Haltung der Behörden gegenüber vulnerablen Gruppen in der Gesellschaft gewertet.

Die kommunalen Behörden wurden vor allem wegen ihrer Flexibilität, ihren kurzen Entscheidungswegen und den zusätzlich gewährten finanziellen Mitteln gelobt. Allerdings zeigt sich hier die Zufälligkeit dieser Vorgehensweisen, denn an anderen Stellen wurden diese Merkmale als zu starr kritisiert.

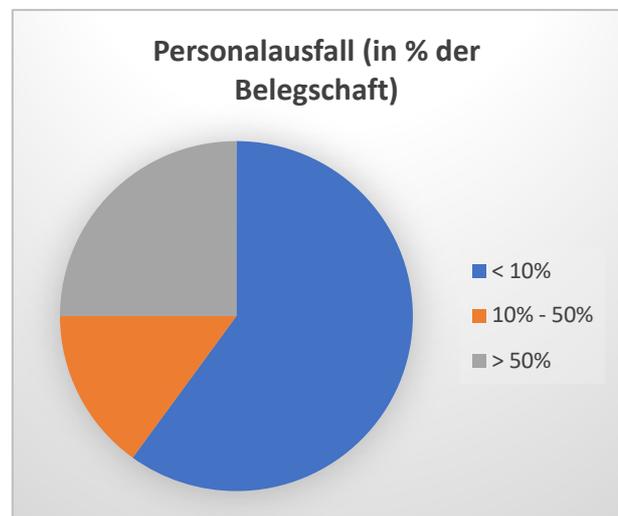
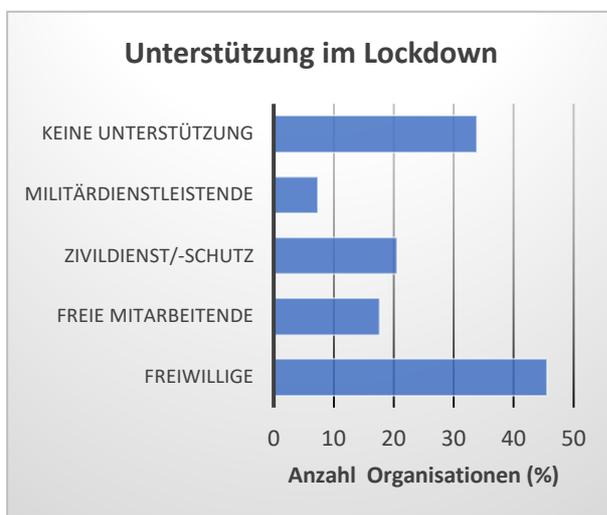
Damit scheinen die Behörden in dieser Krise nicht grundsätzlich, sondern von Ort zu Ort unterschiedlich berechenbar zu sein. Gewünscht hätten sich die Organisationen eine koordinative und finanziell unterstützende Rolle der Behörden, etwa durch einen Krisenstab; stattdessen wurden vielerorts eher informelle Kommunikationswege (E-Mail, Telefon) genutzt.

4.5 Die Krisenkonzepte und die innerbetrieblichen Umstrukturierungen

Das Krisenmanagement basierte auf Unsicherheit und Spontantät. 8 % der Organisation hatten keine Grundlage für ihre Entscheidungen und 59 % der Organisationen haben in der Krise ad hoc gehandelt. 19 % verfügten über einen Krisenmanagement-Plan. Dieser half ihnen vor allem dabei, die Hilfsangebote neu zu organisieren (bei 30 % der Organisationen), grundsätzlich besser auf die Hilferufe zu reagieren (25 %) oder die rechtlichen Rahmen zum Handeln zu klären (4 %).



Die meisten Organisationen erleben einen Verlust des Personals. Zwei Drittel gelingt es, neues Personal zu rekrutieren, um den Lockdown zu bewältigen: Ein Drittel gilt dies jedoch nicht. Fast die Hälfte der Organisationen (46 %) konnte neue Freiwillige rekrutieren. Insgesamt 488 Freiwillige, 39 freie Mitarbeitende und 75 Zivildienst-/Wehrdienstleistende unterstützten die Organisationen zusätzlich im Lockdown. Zudem stellten 22 Organisationen während des Lockdown insgesamt 48 bezahlte neue Mitarbeitende ein.



Auf der anderen Seite weisen die Organisationen einen deutlichen Verlust an Mitarbeitenden während des Lockdown aus. Nur 12 % der Organisationen konnte mit der gleichen Belegschaft arbeiten. Mehr als die Hälfte musste auf bis zu 10 % der Mitarbeitenden verzichten und immerhin 22 % auf über die Hälfte der Mitarbeitenden. Es kommt jedoch zu keinen dauerhaften Abwanderungen und Kündigungen.

In Kürze:

Während des Lockdown wurden die meisten Organisationen grundlegenden Erschütterungen ihrer Handlungsfähigkeit ausgesetzt. Nicht nur, dass sie selbst aufgrund der Schutzmassnahmen schliessen mussten oder eingeschränkt tätig waren; sie hatten auch einen Verlust von Mitarbeitenden zu beklagen. Gleichzeitig strömten neue Freiwillige und andere Mitarbeitende zu den Organisationen und halfen, die personellen Lücken zu füllen. Das führt dazu, dass die Organisationen den Verlust von Freiwilligen nicht grundsätzlich als problematisch für die Erfüllung ihrer Aufgaben bewerten. Auf all diese Herausforderungen reagierten die Organisationen zumeist ad hoc. Dort, wo ein Krisenplan bestand, half dieser bei den internen Umstrukturierungen.

Deutschschweiz und Westschweiz im Vergleich

Wie sehr unterscheiden sich die Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz (FS) von denen, die in der deutschsprachigen Schweiz (DS) ansässig sind? Nachfolgend wird ein Blick auf regionale Unterschiede zwischen den an der Befragung teilgenommenen Organisationen geworfen. Die italienischsprachige Schweiz wird aufgrund ihrer geringen Zahl von befragten Organisationen nicht berücksichtigt.

5.1 Betriebsprofil

Die Organisationen zwischen der deutschsprachigen Schweiz und der französischsprachigen Schweiz unterscheiden sich hinsichtlich des Rechtsstatus (Verein/Stiftung/anderes) und auch im Hinblick auf Gründungsjahre sowie ihrer finanziellen Unterstützung durch den Bund und den Kanton kaum voneinander.

Die kommunale Unterstützung in den Organisationen aus der französisch-sprachigen Schweiz ist sowohl vor dem als auch im Lockdown stärker als in der deutschsprachigen Schweiz, was für eine lokale Verortung dieser Einrichtungen spricht.

Jedoch ist die kommunale Unterstützung in den Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz sowohl vor dem als auch im Lockdown stärker als in der deutschsprachigen Schweiz, was für eine lokale Verortung dieser Organisationen spricht: 51.4 % der befragten Organisationen geben den lokalen Wirkungskreis an, während dies in der deutschsprachigen Schweiz gerade bei 13.8 % aller Organisationen der Fall ist.

Die regionale und nationale Ausrichtung ist in den Organisationen der deutschsprachigen Schweiz dagegen deutlich stärker verbreitet.

Die regionale und nationale Ausrichtung ist in den Einrichtungen der deutschsprachigen Schweiz deutlich stärker verbreitet als in der französischsprachigen Schweiz.

Hinsichtlich der Anzahl an Freiwilligen unterscheiden sich die Sprachregionen kaum voneinander und auch die Anzahl der NutzerInnen ist ähnlich hoch. Es gibt jedoch eine Ausnahme von drei Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz, die mehr als 500'000 NutzerInnen pro Jahr für sich de-

klarieren und entsprechend breit an Personal aufgestellt sind.

Die Organisationen aus den beiden Sprachregionen unterscheiden sich nicht hinsichtlich ihrer Mischfinanzierung (63 %). Die Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz weisen einen leicht höheren Anteil an Lebensmittelhilfe auf (FS: 77.1 %, DS: 69.0 %).

5.2 Finanzierung

Eine Finanzierung durch die Glückskette vor dem Lockdown war in beiden Regionen mit Anteilen von 3.3 % (DS) und 5.7 % (FS) eher die Ausnahme. Die Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz sprechen jedoch signifikant häufiger von Finanzierung durch Gelder von anderen Organisationen sowohl vor als auch im Lockdown. Spenden spielen in der deutschsprachigen Schweiz (83.3 % vor dem Lockdown) eine bedeutsam wichtigere Rolle als in der

Spenden spielen in der deutschsprachigen Schweiz eine bedeutsam wichtigere Rolle. Die Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz sprechen signifikant häufiger von Finanzierung durch Gelder von anderen Organisationen

französischsprachigen Schweiz (45.7 % vor dem Lockdown). Diese Unterscheide verringern sich etwas im Lockdown, da der Anteil von Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz, die Spendengelder erhalten, um 17 Prozentpunkte auf 62.9 % steigt, während der Anteil der Organisationen in der deutschsprachigen Schweiz, die Spenden-

gelder im Lockdown erhalten, unvermindert hoch bei 86.7 % liegt. Die Organisationen in der DS werden häufiger mittels Mitgliederbeiträgen unterstützt, was für eine institutionelle Verankerung der Organisationen, z.B. als Verein spricht.

5.3 NutzerInnen

In der deutschsprachigen Schweiz gibt es mehr Organisationen, die vor allem von Männern aufgesucht werden. 23.3 % aller Organisationen geben einen Anteil von zwei Drittel und mehr Männern an, und zwar sowohl vor dem Lockdown als auch im Lockdown. Dagegen beträgt dieser dominante Anteil von Männern in der französischsprachigen Schweiz 11.4 %. Dagegen geben Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz sowohl vor dem als auch im Lockdown signifikant häufiger an, dass ihre Angebote von RentnerInnen genutzt werden. Quasi jede Organisation deklariert für sich, dass Personen im Ruhestand ihre Angebote nutzen (100 % im Lockdown und 94.3 % vor dem Lockdown); in der deutschsprachigen Schweiz sind es 76.7 % bzw. 73.3 %.

Die Organisationen in der deutschsprachigen Schweiz werden vor allem von Männern, Personen im erwerbsfähigen Alter und Minderjährigen genutzt. In der französischsprachigen Schweiz finden sich mehr Menschen im Rentenalter.

In der deutschsprachigen Schweiz ist der Anteil der Organisationen grösser, in denen Personen im erwerbsfähigen Alter dominieren. So berichten vor dem Lockdown 73 % und im Lockdown 80 % der Organisationen in der Deutschschweiz davon, dass der Anteil der Anspruchsgruppen im erwerbsfähigen Alter zwei Drittel und mehr beträgt.

In 54,3 % der Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz beträgt der Anteil von Erwerbsfähigen unter den Nutzen zwei Drittel und mehr. Während des Lockdown steigt dieser Anteil: 60,0% der Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz berichten davon, dass der Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter unter den Nutzenden zwei Drittel und mehr beträgt. Auch der Anteil der Minderjährigen unter den Nutzenden wird in der deutschsprachigen Schweiz mit 50.0 % (vor dem Lockdown) höher eingeschätzt als in der französischsprachigen Schweiz (28.6 %).

Die Hilfe- und Unterstützungsbedarfe von Minderjährigen sowie Menschen mit einer Behinderung steigen im Lockdown vor allem in der deutschsprachigen Schweiz.

Die Hilfe- und Unterstützungsbedarfe von Minderjährigen steigen im Lockdown, wobei Minderjährige in der deutschsprachigen Schweiz in 53 % aller Organisationen vorkommen, während dies in der französischsprachigen Schweiz in 37.1 % aller Organisationen der Fall.

Nennenswert ist auch der Unterschied, dass in den Organisationen der deutschsprachigen Schweiz sich mehr Menschen mit Behinderungen unter den NutzerInnen befinden als in der französischsprachigen Schweiz. Im Lockdown betragen die Anteile 73.3 % (DS) und 40.0 % (FS). Vor dem Lockdown betragen diese Anteil 80.0 % (DS) und 42.9 % (FS).

Die Gründe für die unterschiedliche NutzerInnenstruktur können vielfältig sein und sowohl regionalen Unterschieden in der Angebotsstruktur der Organisationen und den Zugangsbedingungen liegen. Ebenso können bestehende Angebotsstrukturen anderer Organisationen eine Erklärung dafür sein, z.B. spezifische Angebote für Teile der Anspruchsgruppen (etwa Menschen mit Behinderungen); die regionalen Unterschiede in den Zusammensetzungen der Anspruchsgruppen können schlichtweg auch in der unterschiedlichen Struktur der Bedürftigen begründet sein.

5.4 Angebote

Das Ausmass der Unterstützung durch Lebensmittel, Gutscheine, Mahlzeiten, Finanzen und die Übernahme von Kosten, wie etwa Krankenkassenprämien widerspiegeln in beiden Sprachregionen die bisherigen Ergebnisse und Trends. Jedoch werden in den befragten Organisationen der deutschsprachigen Schweiz mehr finanzielle Hilfen geleistet und Kosten übernommen als in der französischsprachigen Schweiz.

Im Bereich der Beratung, Begleitung und Information zeigen sich ebenfalls nennenswerte Unterschiede. Die Organisationen aus der deutschsprachigen Schweiz bieten mit einem Anteil 79.3 % signifikant häufiger soziale Unterstützung an als in der französischsprachigen Schweiz, hier beträgt der Anteil an Organisationen mit diesem Angebot im Lockdown 52.5 %. Vor dem Lockdown lagen die Anteile in der deutschsprachigen Schweiz leicht verändert bei 76.6 %, in der französischsprachigen Schweiz war diese Unterstützungsangebote mit einem Anteil von 60.6 % häufiger zu finden.

Die Organisationen in der deutschsprachigen Schweiz boten häufiger soziale Unterstützung und Beratung an. In der französischsprachigen Schweiz wurden diese Angebote im Lockdown noch weiter abgebaut.

70 % der Organisationen in der deutschsprachigen Schweiz und 45.7 % der Organisationen in der französischsprachigen Schweiz bieten vor dem Lockdown psychosoziale Unterstützung an; im Lockdown ändern sich die Werte mit 73 % (DS) und 45.7 % (FS) kaum; die Frequenz der Hilfen (wöchentlich, täglich) nimmt sogar leicht zu.

Sozialberatung wird mit einem Anteil vor dem Lockdown von 73.3 % ebenfalls signifikant häufiger in der deutschsprachigen Schweiz angeboten als in der französischsprachigen Schweiz, deren Anteil 42.4 % beträgt. Im Lockdown liegen Anteil mit 76.7 % (DS) und 42.4 % (FS) ähnlich weit auseinander.

Ebenfalls sind die Hilfen durch Triage und andere Beratungsangebote in den Organisationen aus der deutschsprachigen Schweiz ausgeprägter. In den festgestellten Bedarfen der Anspruchsgruppen (Handy-Abo, IT) unterscheiden sich die Sprachregionen mit Ausnahme des in der deutschsprachigen Schweiz grösseren Bedarfs an Unterstützung für Abonnements für den öffentlichen Verkehr, kaum voneinander.

5.5 Kooperationen und Unterstützung

Kooperationen vor und im Lockdown sind in den Organisationen aus der deutschsprachigen Schweiz etwas stärker verbreitet, im Eingehen neuer Kooperationen unterscheiden die beiden Regionen jedoch nicht.

Zwar bildeten Teilnahmen an Massnahmen von Seiten der Behörden eine Ausnahme, doch standen die Organisationen in der französischsprachigen Schweiz im Vergleich zu den Organisationen in der deutschsprachigen Schweiz häufiger im Austausch, insbesondere durch Teilnahme an Krisensitzungen und durch das Einrichten einer Koordinationsstelle.

Insbesondere die Teilnahme an Krisensitzungen und das Einrichten einer Koordinationsstelle fand in der französischsprachigen Schweiz häufiger statt.

Die Organisationen aus der deutschsprachigen Schweiz wünschen sich mehr Kooperation mit den Behörden. Entsprechend der geringen Beteiligung an behördliche Massnahmen sind die Organisationen aus der deutschsprachigen Schweiz unzufriedener mit der behördlichen Kooperation.

In der französischsprachigen Schweiz berichten mehr Organisationen von Unterstützungsleistungen durch Militär- und durch Zivildienstleistenden als in der deutschsprachigen Schweiz. Im Hinblick auf Neueinstellungen im Lockdown und Beeinträchtigungen in der Arbeit unterscheiden sich Regionen nicht wesentlich und werden als geringfügig bewertet. Dagegen beklagen die Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz grössere personelle Ausfälle im Lockdown.

Mit Blick auf Lösungen und Ansätze für eine zukünftig bessere Aufgabenbewältigung unterscheiden sich die Regionen nicht wesentlich voneinander. Die Organisationen aus der französischsprachigen Schweiz fordern etwas stärker finanzielle Hilfen, mehr Personal, eine bessere allgemeine staatliche Unterstützung und klarere gesetzliche Rahmenbedingungen zur Bewältigung von Krisen wie die jetzig. Wiederum in mehr Organisationen aus der deutschsprachigen Schweiz werden stärker Informationskanäle eingefordert als es die französischen KollegInnen der befragten Organisationen tun.

In Kürze:

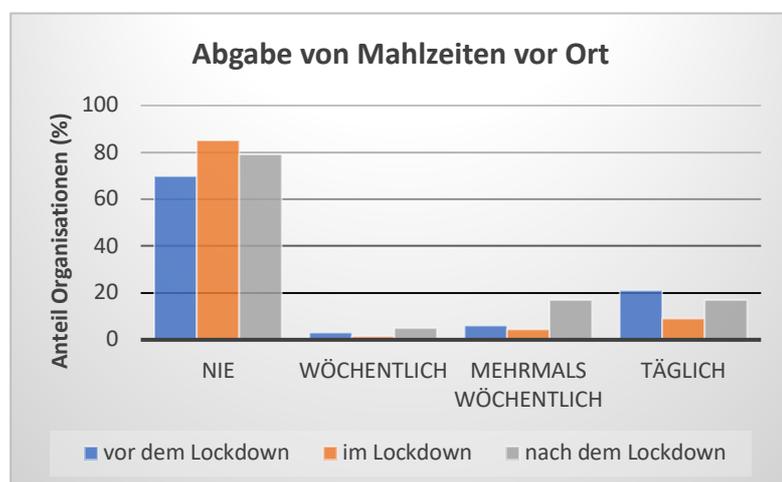
*In der Gesamtschau folgen die französisch- und deutschsprachigen Regionen zwar dem Trend der bisherigen Ergebnisse zu den NutzerInnen, den Angeboten, Bedarfen an Unterstützung und Kooperationen. Es gibt jedoch eine Reihe von Differenzen zwischen den regional unterschiedlich verorteten Organisationen. Angesichts der insbesondere auch statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Organisationen beider Sprachregionen kann von einem **regionalen Effekt** ausgegangen werden, welcher über die Organisationsform, über die Funktion und weitere Merkmale des Betriebsprofils hinausgehen.*

6 Die Organisationen nach dem nationalen Lockdown

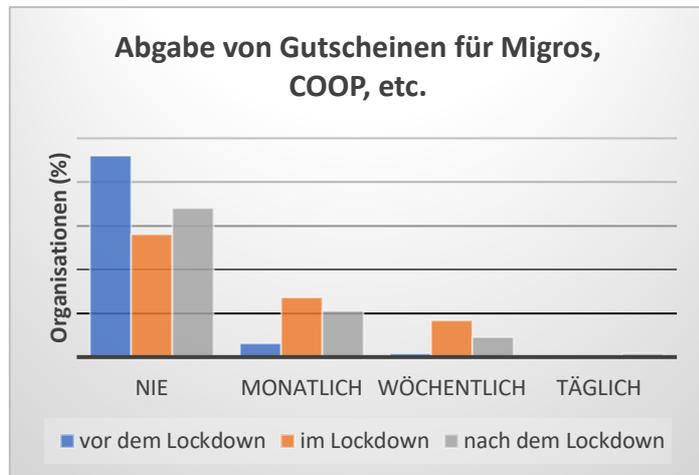
Die Antworten der Organisationen ermöglichen, einen Blick auf deren Situation 6 Monate nach Ende des nationalen Lockdown zu werfen. Im Vordergrund dieses Kapitels steht, grössere Veränderungen zu dokumentieren. Nicht eingegangen wird auf geringe prozentuale oder absolute Bewegungen der Zahlen. Wir gehen davon aus, dass solche Interpretationen noch zu nah an der Situation des Lockdown sind und daher grundsätzlichere Aussagen verfälschen würden.

6.1 Veränderungen

Die Veränderungen in der Struktur der Nutzenden bestehen auch 6 Monate nach Ende des Lockdown in beiden Handlungsfeldern (Nahrungsmittelhilfe, Beratung/Begleitung)



noch. D.h. gesamt verkehren in den Institutionen weiterhin vermehrt Männer, Menschen im erwerbsfähigen Alter und ältere Menschen. Auch sind weiterhin Frauen in existenzieller Armut in den Organisationen sichtbar. Auch wird die Nutzung der Organisationen von Minderjährigen, Menschen mit einer Behinderung und LGBTQA+ weiterhin in gleichem Masse von den Organisationen bestätigt. Das bedeutet, dass die Organisationen ihre Auswahlkriterien wieder auf die Bestimmungen vor dem Lockdown zurückgeführt haben wurde im Fragebogen nicht erfragt.



Die Angebotsstruktur nähert sich wieder den Situationen vor dem Lockdown, bewegt sich aber immer noch im Lockdown-Modus. Gutscheine für die grossen Verteiler wie Coop, Migros etc. werden weiterhin von mehr Organisationen verteilt als in « normalen » Jahren und auch die Frequenz « wöchentlich » bleibt auf niedrigerem Niveau bestehen.

Bei der Ausgabe und Verteilung der Nahrungsmittelhilfe sowie der Essensausgabestellen gibt es erwartungsgemäss Verschiebungen. Die hier engagierten Organisationen könnten beispielsweise vom Take-away zurückkehren zur Präsenz, die Arbeit vor Ort wäre ebenfalls wieder besser möglich.

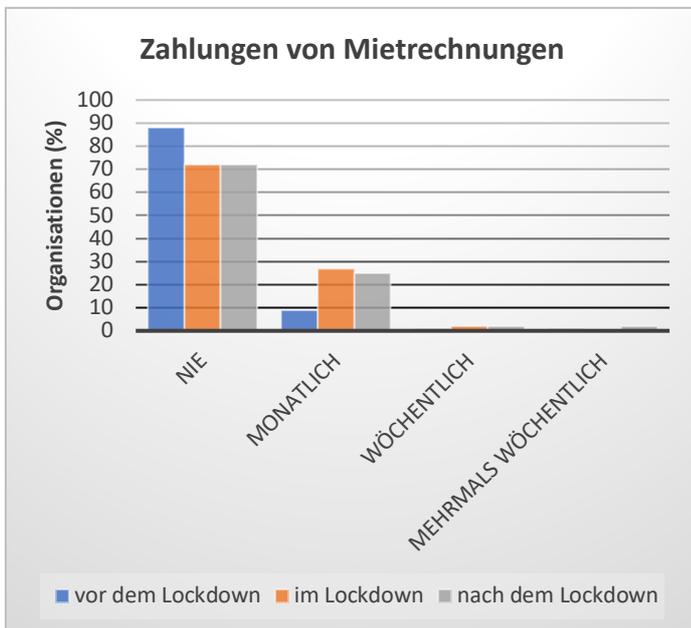
Es fällt aber auf, dass gerade bei den Organisationen der Nahrungsmittelhilfe viele auch nach dem Lockdown keine Mahlzeiten vor Ort anbieten. So ist die Anzahl der Mahlzeiten zum Mitnehmen und deren Ausgabefrequenz (wöchentlich, täglich) nach dem Lockdown signifikant grösser als vor dem Lockdown. Hier scheinen sich Organisationen noch dem neuen Modus anzupassen.

Auch die Organisationen in der Beratung und Begleitung sind weiterhin in den Herausforderungen des Alltags ihrer Nutzenden beteiligt.

Die Abgabe von Bargeld, die Zahlungen von Mietrechnungen, Krankenkassenprämien oder die Übernahme von medizinischen Kosten bleibt ähnlich hoch wie im Lockdown oder steigen bei einzelnen Variablen sogar.

Das heisst, dass dies Organisationen an Dichte ihrer Angebote und der Aufgabenerweiterung für Alltagsunterstützung auch nach dem Lockdown kaum abgegeben haben.

Ein Hinweis auf die grosse Verantwortung, die diese Organisationen beim Umgang mit der Krise haben, ist zudem, dass die Triagen nach dem Ende des Lockdown sogar leicht zugenommen haben.



Auch die eingegangenen Kooperationen während des Lockdown haben diese Phase überlebt. 94 % der neuen Kooperationen dauerten auch 6 Monate nach der Befragung noch an.



6.2 Rückblick auf den Lockdown: die grössten Herausforderungen

Die Liste der von den Organisationen genannten grössten Herausforderungen, denen sie sich während des Lockdown gegenüberstanden, verweist auf grundsätzliche ungelöste Fragen in der Schweiz, deren ausstehenden Antworten mit dem nationalen Lockdown eklatant wurden:

- die hohe Abhängigkeit der Organisationen von Freiwilligen,
- der fehlende Sozialstaat in Krisen wie der Corona-Pandemie,
- die grosse Zahl schutz- und hilfeschender Menschen,
- die unzureichenden konzeptionellen Grundlagen ihrer Arbeit im Krisenfall.
- die nicht geklärten Verantwortlichkeiten im Krisenfall auf den föderalen Ebenen der sozialen Sicherheit in der Schweiz.

6.3 Vorbereitungen für eine nächste soziale Krise

Die Frage nach den Rahmenbedingungen für ein künftiges angemessenes Handeln wurde in verschiedene Richtungen beantwortet.

Finanzielle Mittel bereitzustellen ist die wichtigste Forderung und wird von 72 % aller Organisationen verlangt.

Ein zweites Cluster zur Vorbereitung ähnlicher Ereignisse in der Zukunft betreffen koordinative Aufgaben: bessere staatliche Unterstützung (43 % aller Organisationen nennen dies), mehr Mitarbeitende (42 %).

Rund ein Drittel der Organisationen nennt zudem klarere gesetzliche Rahmenbedingungen (30 %) sowie eine bessere Koordination unter den Organisationen selbst (32 %). Einzelne Voten benennen, die jetzigen Konzepte und Krisenpläne untereinander zu teilen, die Polizeikontrollen zulasten der undokumentierten Menschen während solcher Krisen auszusetzen und grundsätzlich Anspruchsrechte in sozialen Krisen grosszügig zu vergeben.

In Kürze:

6 Monate nach dem Ende des nationalen Lockdown sind die Organisationen keineswegs zum « Normalbetrieb » zurückgekehrt. In zahlreichen übernommenen Aufgaben zeigen sich vergleichbare Anforderungen wie während des Lockdown. Die Zahl der Nutzenden ist weiterhin auf hohem Niveau und diejenigen, die im Besonderen sichtbar wurden im Lockdown (vor allem Frauen, aber auch Minderjährige und Menschen mit einer Behinderung) sind auch ein halbes Jahr danach noch in den Organisationen anzutreffen.

Die Organisationen der Nahrungsmittelhilfe konnten von den zurückgekehrten Öffnungsmöglichkeiten Gebrauch machen und auch wieder vor Ort tätig werden – allerdings unter neuartigen Schutzkonzepten, die zum Teil nicht einfach umzusetzen waren. Daher hat ein Teil dieser Organisationen noch nicht auf den Betrieb umgestellt, wie er vor dem Lockdown bestand.

Bei den Organisationen, die vordringlich für Beratung und Begleitung zuständig sind, zeigt sich auch nach dem Lockdown noch die Aufgabenerweiterung: sie werden weiterhin stark für die täglichen Herausforderungen der Menschen benötigt; entsprechend ist die Triage bei ihnen noch immer hoch. Auch aus diesem Grund dürften die im Lockdown begonnenen neuen Kooperationen zu über 90 % noch anhalten.

Die Organisationen haben klare Vorstellungen, was sich im Hinblick auf eine nächste Krise verändern soll. An oberster Stelle steht die Ausstattung mit mehr finanziellen Mitteln, die staatliche Unterstützung, klarere gesetzliche Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeit sowie die Kooperation.



Annexe 2. Résultats de l'enquête auprès des organisations nationales et inter-cantionales

Prof. Jean-Pierre Tabin, Prof. Matthias Drilling, Marie Lequet, Martin Böhnel

8 mars 2021

Méthode

L'enquête en ligne n'étant pas adaptée aux organisations nationales et intercantionales, nous avons, comme convenu avec la Chaîne du Bonheur⁴, effectué au mois de janvier 2021 des entretiens téléphoniques (Zoom et Webex) avec 11 des organisations nationales et intercantionales soutenues. Marie Lequet et Martin Böhnel se sont entretenus avec des représentant·es au plan national et avec des responsables des antennes cantonales :

1. Caritas Schweiz, Silvano Allenbach, responsable du secteur « Aide d'urgence en Suisse » ; Béatrice Kaeser, directrice du département des services sociaux et du Caritas-Netz et responsable de la « Corona-Response » (20.01.2021).
2. Heilsarmee/Armée du Salut, Pia Schatzmann, directrice relations et fundraising (8.01.2021).
3. Pro Infirmis, Christoph Geissbühler, responsable de l'aide directe ; Therese Wenger, directrice du bureau cantonal Saint-Gall/Appenzell ; John Steggerda, directeur du bureau cantonal Argovie/Soleure (6.01.2021).
4. Pro Senectute, Eleonora Quadri, responsable développement de l'organisation, projets et support (12.01.2021).
5. SAH/OSEO, Caroline Morel, responsable du secrétariat national (13.01.2021).
6. SRK/Croix-Rouge suisse, Markus Mader, directeur ; Adalbert Widmer, chef du secteur de l'intégration ; Wim Nellestein, spécialiste recherche, sauvetage et aide en cas de catastrophe nationale (11.01.2021).
7. Winterhilfe/Secours suisse d'hiver, Harald Müller, directeur général adjoint (5.01.2021).
8. Stiftung Denk an mich, Sara Meyer, directrice générale (5.01.2021).
9. Centres sociaux protestant, Bastienne Joerchel, directrice du Centre social protestant-Vaud (28.01.2021).
10. HEKS/EPER, Carmen Meyer, directrice du programme Suisse (14.01.2021).
11. Schweizer Tafel/Table Suisse, Carole Burri, responsable fundraising ; Baptiste Marmier, responsable régional Vaud, Neuchâtel et Jura (11.01.2021).

⁴ Courriels des 24 et 25 novembre 2020.

Un guide d'entretien a été élaboré (en annexe), puis adapté à chaque organisation en fonction des informations en notre possession à la lecture des projets déposés à la Chaîne du Bonheur et des rapports finaux. Les entretiens ont duré entre 30 et 40 minutes. Le guide d'entretien a porté sur les objets suivants :

1. La réaction de l'organisation à la crise, et l'éventuelle réorganisation interne pendant la période de semi-confinement (du 16.3.2020 au 11.5.2020 après que le Conseil fédéral a qualifié la situation d'extraordinaire selon la Loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies) ;
2. La collaboration avec d'autres organisations et/ou avec les autorités (au niveau régional, cantonal ou national) ;
3. Les publics touchés et les (nouvelles) prestations proposées ;
4. Les « lessons learned » en cas de nouvelle crise ;
5. La mise en lumière de lacunes en matière de politique sociale.

Nous présentons dans la suite de ce texte les constats principaux qui sont ressortis de ces entretiens.

Réaction à la crise et réorganisation

Quatre des 11 organisations interrogées disposaient d'un dispositif de gestion de crise. D'une part, la Croix-Rouge suisse avait un manuel de gestion de crise pour les situations extraordinaires, régulièrement testé, qui a été utilisé au printemps 2020, et a ensuite été évalué. D'autre part, Caritas Suisse disposait d'un protocole de gestion de crise non standardisé, qui s'est révélé peu adapté à la situation ; un nouveau protocole a été développé à partir d'échanges entre les différentes structures de Caritas Suisse, à savoir le siège, les épiceries Caritas et les 16 antennes cantonales (Caritas-Netz). L'Armée du Salut disposait d'un manuel de gestion de crise standardisé depuis 2017 comportant des directives destinées à une équipe de gestion de crise ; un manuel qui a été évalué après la pandémie et adapté en 2020. Enfin, l'EPER utilisait des protocoles de crise concernant les interventions auprès des différents publics aidés, mais n'en avait aucun qui soit adapté à la situation de pandémie.

Les organisations qui n'avaient pas de protocole préexistant en ont élaboré en fonction des directives de l'OFSP concernant les mesures de protection sanitaires, mais n'ont pas produit de protocole de gestion de crise au sens strict du terme. Des mesures adaptées à leur structure organisationnelle interne (siège et antennes) et aux besoins des bénéficiaires ont été développées. Il s'agissait principalement de passer au télétravail, et de remplacer les prestations de conseil qui impliquent un contact par des prestations à distance (par exemple la mise en place d'une permanence téléphonique de conseils). Ce dernier point ne concerne toutefois pas Table Suisse qui a continué la distribution alimentaire. Le défi pour Table Suisse consistait plutôt à atteindre des nouveaux points de distribution face à une hausse des dons de nourriture. Signalons que la Fondation Denk an mich était prête pour une telle évolution au niveau de son organisation interne, l'équipe étant petite et la fondation proposant uniquement du financement et pouvant donc facilement continuer ses tâches habituelles à distance. La représentante de la

Fondation Denk an mich a précisé qu'elle a renforcé le contact régulier avec les partenaires (structures s'occupant de personnes en situation de handicap).

Notons que toutes les organisations ont renforcé des échanges entre le siège et les antennes cantonales. Bien que certaines organisations ne se soient pas appuyées sur un protocole en tant que tel, certains membres des directions ont organisé des réunions de crise régulières (à distance) pendant la période de semi-confinement, ou au moins au début. C'est le cas de Pro Senectute, Pro Infirmis, du Secours suisse d'hiver, de l'OSEO et du Centre social protestant Vaud. Ces échanges et discussions leur ont permis de s'organiser face à cette situation nouvelle, notamment concernant la redistribution de la somme reçue de la Chaîne du Bonheur aux antennes, mais également pour s'adapter à l'évolution des mesures de protection sanitaires.

De manière générale, il est ressorti des entretiens que toutes les organisations ont dû réagir dans l'urgence, ce qui a nécessité une importante capacité d'adaptation face à une situation incertaine et anxiogène pour le personnel. Les personnes interrogées à Pro Senectute, au Secours suisse d'hiver, à Table Suisse et à l'EPER relèvent que le personnel a dû faire des heures supplémentaires pendant la période de semi-confinement. À l'Armée du Salut, à la Croix-Rouge, à l'EPER et à Pro Senectute des bénévoles additionnels ont été mobilisé·es pendant cette période. À Pro Senectute, à la Croix-Rouge suisse et à Table Suisse, il a fallu remplacer les bénévoles de plus de 65 ans (considéré·es comme un groupe à risque par les autorités). En outre, la personne interrogée à l'EPER insiste sur l'attention à continuer à assurer les prestations habituelles pour ne pas uniquement se précipiter sur l'urgence.

Collaborations

Bien que les échanges se soient renforcés pendant la période de semi-confinement, il est important de préciser que les personnes qui ont été interrogées et qui travaillent au siège de leur organisation ne connaissent que partiellement ce qui a été entrepris sur le terrain, ce qui fait qu'elles n'ont pas toujours été en mesure de nous donner des informations précises, notamment sur les collaborations entre leurs antennes et leurs réseaux respectifs. En effet, la Croix-Rouge suisse, l'OSEO, Pro Senectute et Pro Infirmis sont décentralisées, c'est-à-dire que les antennes sont indépendantes dans la mise en place de projets et chacune a son réseau. Les Centres sociaux protestants fonctionnent également de manière indépendante, de même la responsable du programme Suisse de l'EPER mentionne le fait qu'il y a beaucoup d'autonomie dans les 6 régions où opère l'EPER. Les antennes cantonales de Caritas et du Secours suisse d'hiver sont juridiquement indépendantes. La Fondation Denk an mich n'a pas d'antennes cantonales, mais travaille avec environ 500 partenaires.

La coopération entre Caritas Suisse, la Croix-Rouge suisse, l'OSEO et Pro Senectute a été établie dès le début de la campagne de la Chaîne du Bonheur, ce qui fait que ces organisations ont pu coordonner leurs actions. Ensuite, la collaboration s'est étendue aux autres organisations nationales et intercantionales.

Selon les informations que nous avons pu recueillir, les antennes ont globalement renforcé la collaboration avec leurs réseaux. Il n'y a pas eu beaucoup de nouvelles collaborations, mais un

renforcement de collaborations préexistantes, qui ont d'ailleurs continué par la suite. Par exemple, Caritas Vaud a étroitement collaboré avec le Centre social protestant Vaud en se partageant les tâches liées aux nouvelles prestations mises en place avec le financement de la Chaîne du Bonheur.

Par ailleurs, Pro Senectute, l'OSEO et la Croix-Rouge suisse ont collaboré avec les autorités fédérales. Ces collaborations ont pris des formes diverses, par exemple des échanges d'informations entre Pro Senectute et l'OFSP, ou dans le cadre d'un projet sur le chômage des jeunes entre l'OSEO et le SECO ou pour des services de traduction avec la Croix-Rouge suisse pour que les personnes de langue étrangère puissent utiliser l'application SwissCovid. L'EPER, Table Suisse et Pro Infirmis ont collaboré avec les autorités cantonales, notamment pour atteindre les bénéficiaires et les informer de l'existence de leurs prestations, mais également à titre consultatif. De plus, l'Armée du Salut et Table Suisse ont collaboré avec la protection civile : Table Suisse a reçu de l'aide de la protection civile pour la livraison de nourriture et l'Armée du Salut a été soutenue par la protection civile dans la mise en place d'un abri d'urgence dans la ville de Bienne.

Bénéficiaires et prestations

De nombreuses organisations ont été amenées à transformer leurs prestations habituelles, ou au moins certaines d'entre elles, parce qu'elles impliquaient un contact en présentiel : ce sont devenus des prestations à distance, par téléphone, par visioconférence, en ligne afin de maintenir le contact avec les bénéficiaires, notamment avec les personnes âgées et celles qui sont en situation de handicap, particulièrement isolées parce qu'appartenant à des groupes à risque. Par exemple, Pro Infirmis Saint-Gall/Appenzell et Pro Infirmis Soleure/Argovie ont expliqué avoir proposé des conseils par téléphone, et que les visites chez les personnes étaient limitées aux cas de nécessité absolue. Pro Senectute a également gardé un contact avec les personnes âgées en proposant du conseil par téléphone. Le Secours suisse d'hiver et le CSP Vaud ont également proposé du conseil par téléphone. Ce maintien du contact a permis d'apporter plusieurs prestations simultanées : conseil, soutien psychologique, réconfort, identification des besoins, orientations vers d'autres aides, etc.

Il s'agissait également pour certaines organisations de diffuser de l'information à distance, ce qu'a par exemple fait l'EPER en mettant en place une ligne téléphonique multilingue afin de diffuser des informations concernant la pandémie à son public principalement composé de personnes issues de la migration, ce qui a en même temps permis d'identifier leurs besoins. L'OSEO a également mis à disposition des interprètes pour traduire les mesures de l'OFSP aux bénéficiaires allophones et via un forum en ligne pour répondre à des questions. L'OSEO a en outre mis en place d'une part du conseil par Zoom avec traduction simultanée, d'autre part une plateforme en ligne pour les jeunes migrant·es en recherche d'apprentissage, et a également fourni des ordinateurs à des enfants pour pouvoir suivre les enseignements à domicile. Dans le cadre d'un autre projet financé par la Chaîne du Bonheur, l'EPER a mis en place une aide à la scolarisation à domicile des enfants par visio-chat. Comme mentionné précédemment, Table

Suisse, qui œuvre dans la distribution alimentaire, proposait des prestations qui ne peuvent pas être assurées à distance et a donc continué à livrer ses points de distribution.

Concernant les publics touchés, relevons que les travailleurs et travailleuses indépendantes, y compris les travailleuses du sexe, sont apparues comme de nouveaux publics à Table Suisse et à l'OSEO. Les personnes sans-papiers étaient un public déjà connu de l'EPER, du CSP Vaud, de l'OSEO, de Caritas Suisse et de la Croix-Rouge suisse, mais dont le nombre s'est significativement accru pendant la période de semi-confinement. Le Secours suisse d'hiver, qui en principe n'accorde une aide qu'aux personnes qui séjournent légalement en Suisse, a assoupli ses règles d'octroi pendant cette période. La personne responsable de la gestion du « Corona-réponse » chez Caritas Suisse constate que comme il y a déjà des dispositifs cantonaux pour les sans-papiers en Suisse alémanique (où Caritas Suisse est très présent), par exemple en ville de Zurich, Caritas Suisse n'a pas jugé nécessaire d'intervenir auprès de cette population.

Lessons learned en cas de nouvelle crise

En cas de nouvelle crise, les personnes interrogées dans les 11 organisations relèvent la nécessité de coordonner l'action et d'améliorer le partage des tâches entre organisations au plan régional et cantonal. La personne interrogée à la Croix-Rouge suisse pense qu'il est important d'adapter avec souplesse les compétences et la structure de l'organisation. L'Armée du Salut souhaite agir de façon plus agile en cas de nouvelle crise, non seulement dans la manière de s'organiser, mais encore en identifiant les besoins du personnel, et en lui donnant les outils nécessaires pour faire face à la situation. La personne interrogée à Pro Senectute trouve qu'il est difficile de se préparer et de planifier face à l'imprévisibilité de la situation (par exemple, en prévoyant du matériel de protection). Table Suisse prévoit de mettre en place un protocole de gestion de crise et des réserves de matériel de protection sanitaire.

Selon les représentant·es de Pro Senectute et de l'OSEO, il faut développer l'offre digitale afin de maintenir les prestations à distance, ce qui signifie qu'il faudra digitaliser des prestations, par exemple en fournissant du conseil en ligne ou par téléphone, tout en garantissant l'accès à ces prestations digitales (par exemple en fournissant des ordinateurs comme l'a fait l'OSEO). Ces prestations sont importantes, car les mesures prises pour endiguer la pandémie de Covid-19 ont entraîné des problèmes de santé psychique liés à la solitude des personnes, selon ce que nous ont dit les personnes interrogées à la Croix-Rouge suisse, à l'Armée du Salut et à Pro Senectute. Enfin, la représentante de l'EPER exprime la nécessité d'assurer une diffusion de l'information en plusieurs langues (pour les personnes allophones) après avoir constaté une certaine lenteur dans la traduction.

Lacunes en matière de politique sociale

Il ressort des entretiens que des lacunes déjà connues en matière de politique sociale ont été largement rendues visibles par la crise. Par exemple, la Croix-Rouge suisse, l'OSEO et le CSP Vaud relèvent la problématique de l'accès à l'aide publique pour les personnes sans-papiers. Pro Infirmis et la Fondation Denk an mich, dont l'action touche des personnes en situation de

handicap, relèvent que l'isolation de ces personnes a été accentuée par le semi-confinement. En outre, selon la personne interrogée à l'Armée du Salut, la faim est apparue comme un « nouveau » problème social en Suisse, ce qui signifie que la pauvreté alimentaire – qui existait déjà – a été rendue visible par la crise.

Enfin, des questionnements sont apparus autour du rôle et de la responsabilité des différentes instances en situation de crise : organisations privées et publiques, État (communes/cantons/Confédération) et la Chaîne du Bonheur. La personne interrogée à l'EPER donne comme exemple une prestation d'aide à la scolarisation à domicile à cause de la fermeture des écoles qui aurait dû être du ressort de l'école publique.

Financement de la Chaîne du Bonheur

La représentante de Pro Senectute souhaiterait plus de transparence sur la manière d'accorder les fonds d'urgence de la Chaîne du Bonheur aux différentes organisations. Elle ajoute que Pro Senectute a eu une importante charge administrative. Le Secours suisse d'hiver suggère une évaluation des critères de sélection des organisations financées par la Chaîne du Bonheur. Le responsable régional interrogé à Table Suisse explique que les dons de nourriture sont suffisamment abondants et que le besoin se situe plutôt au niveau financier. Selon la personne interrogée au CSP Vaud, l'État devrait prendre en charge l'aide aux personnes affectées par la crise, et non la Chaîne du Bonheur. La représentante de la Fondation Denk an mich a exprimé le fait que la Chaîne du Bonheur a assuré un rôle étatique (« die Glückskette hat einen Staatsauftrag übernommen ») pour les personnes en situation de handicap. Enfin, la personne interrogée à l'EPER a apprécié la facilité administrative des procédures de la Chaîne du Bonheur.

Guide d'entretien avec les organisations nationales et intercantionales

1. Le semi-confinement et ses impacts sur l'organisation avec laquelle l'entretien est mené.

L'organisation avant/pendant/après le semi-confinement :

Question principale : Pouvez-vous brièvement m'expliquer comment vous avez vécu la période de semi-confinement (16.3.2020 – 11.5.2020) et quels impacts elle a eus sur votre organisation ?

Questions de relance :

- Quelle a été la réaction de l'organisation à la situation ?
- Du nouveau personnel a-t-il dû être mobilisé (salarié·e, bénévole) ?
- De nouvelles recherches de fonds (hors CB) ont-elles dû être menées ?
- Avez-vous un protocole de gestion de crise ?
- Y a-t-il eu une réorganisation ?

2. Les impacts du semi-confinement sur la coopération avec d'autres organisations et avec les autorités.

Nouvelles coopérations avec d'autres organisations/avec les autorités et problèmes :

Question principale : Quelles coopérations avez-vous eues avec d'autres organisations et avec les autorités pendant la période de semi-confinement (16.3. - 11.5.2020) ?

Questions de relance :

- Avez-vous développé de nouvelles coopérations ? Lesquelles ? Pourquoi ? Avec quel type d'organisation ? Locales ? Cantonales ? Privées ? Publiques ?
- Avez-vous bénéficié d'un soutien des autorités ?
- Avez-vous rencontré des problèmes liés à ces coopérations ou avec les autorités ?

3. Les impacts du semi-confinement sur les prestations fournies par l'organisation.

Prestations usuelles et nouvelles prestations :

Question principale : Quelles sont les principales prestations que votre organisation a fournies durant la période de semi-confinement (16.3. – 11.5.2020) ?

Questions de relance :

- S'agit-il de nouvelles prestations (que vous ne proposiez pas avant) ? Si oui, avez-vous continué de les proposer après la période de semi-confinement ? Si non, pourquoi ?
- Quelles sont les raisons qui vous ont amené à proposer ces prestations ?

3.1. Les impacts du semi-confinement sur les bénéficiaires des prestations fournies par l'organisation.

Changements concernant les publics aidés :

Question principale : Quels étaient les principaux destinataires de vos prestations durant la période de semi-confinement (16.3. - 11.5.2020) ?

Questions de relance :

- Durant le semi-confinement, de nouveaux publics sont-ils apparus ? Lesquels ?
- Ces publics fréquentent-ils toujours l'organisation ?
- Vos publics ont-ils changé après le semi-confinement ?

4. Leçons à tirer et préparation pour une prochaine crise

Question principale : Y a-t-il des leçons à tirer ?

5. La mise en lumière de lacunes en matière de politique sociale

Question principale : La situation a-t-elle mis en lumière des lacunes/problèmes en termes de politique sociale ?

Question de relance :

- Quelle analyse proposez-vous de ce qui s'est passé ?

6. Question finale

Avez-vous qqch à ajouter que nous n'avons pas encore abordé ?

Annexe 3. Résultats de l'enquête dans les grandes villes (Lausanne, Genève, Bâle, Berne, Zurich) et au Tessin auprès de représentant·es d'une sélection d'organisations locales

Prof. Jean-Pierre Tabin, Prof. Matthias Drilling, Marie Lequet, Martin Böhnel, Angelica Lepori, Laura Bertini-Soldà

21 mai 2021

Ce document présente les premiers résultats de l'enquête qualitative réalisée dans les grandes villes (Lausanne, Genève, Bâle, Berne, Zurich) et au Tessin. Nous présentons d'abord la méthode d'enquête ainsi que les organisations rencontrées. Sont ensuite présentés le bilan des actions menées, la position par rapport à l'État (subsidiarité), le développement de réseaux, les leçons tirées en cas de prochaine crise, l'avis sur le soutien de la Chaîne du Bonheur, des suggestions de thématiques pour les ateliers et la conclusion.

Méthode

Nous avons constitué un guide d'entretien (cf. Annexe) contenant des questions qui correspondent aux thématiques suivantes : bilan des actions menées ; coopération avec les organisations privées et/ou semi-publiques ; coopération avec les autorités publiques de la région (commune, canton) ; bilan des actions privées et publiques mises en place dans la région ; apprentissages de la crise de 2020 ; politique de soutien de la Chaîne du Bonheur ; suggestions pour les ateliers. Ce guide a été adapté à chaque organisation en fonction des informations à notre disposition dans les rapports finaux rédigés pour la Chaîne du Bonheur.

Organisations interrogées

1. Nous avons effectué au total 18 entretiens avec les représentant·es de 17 organisations locales (4 à Lausanne, 4 à Genève, 3 à Bâle, 2 à Berne, 2 à Zurich et 3 au Tessin). Pour la sélection de ces organisations, nous avons choisi des organisations proposant des types de prestations variées, pour qu'un maximum de diversité soit présente. Les entretiens ont duré entre 40 minutes et 1 heure, et ont été menés par Marie Lequet (Lausanne et Genève), Martin Böhnel (Bâle, Berne et Zurich), Angelica Lepori et Laura Bertini-Soldà (Tessin).
2. Solikonto et Freiplatzaktion (Bâle), Moreno Casasola, comité/co-responsable du centre de conseils, 5.03.21
3. Treffpunkt Glaibasel (Bâle), Hüseyin Haskaya, directeur, 9.03.21

4. Kirchliche Gassenarbeit (Berne), Nora Hunziker, travailleuse sociale, 17.02.21
5. Verein Medina (Berne), Fabrizio Gullo et Livio Marina, comité, 17.03.21
6. Association pour le Bateau Genève (Genève), Étienne Quillet, coordinateur et administrateur, 22.02.2021
7. Fondation Colis du Cœur (Genève), Frédéric Monnerat, chargé de communication et de recherche de fonds, 12.03.2021
8. Réseau Femmes (Genève), Ludivine Mayer, conseillère sociale à F-information, 12.03.2021
9. Pastorale des Milieux Ouverts / Église catholique (Genève), Inès Calstas, responsable, 20.04.21
10. Fondation Mère Sofia (Lausanne), Véronique Eichenberger, directrice adjointe, 04.03.2021
11. Sleep-In (Lausanne), Grégoire Laffely, 11.03.2021
12. Fleur de Pavé (Lausanne), Silvia Pongelli, directrice, 24.02.2021
13. Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers (Lausanne), Byron Allauca, président, 12.01.2021 et Karine Clerc, Municipale Enfance-Cohésion sociale à Renens, 2.02.2021
14. Fondazione Amici della Vita (Tessin), Klaus Stocker, président, 3.03.2021
15. Movimento dei Senza Voce (Tessin), Donato Di Blasi, directeur, 3.03.2021
16. Zona Protetta (Tessin), Vincenza Guarnaccia, responsable du projet Primis, 4.03.2021
17. Sozialwerk Pfarrer Sieber (Zurich), Stefan Haun, responsable de la collecte et membre de la direction, 10.03.21
18. Solidara Zürich (vormals Zürcher Stadtmission) (Zurich), Béatrice Bänninger, directrice, 15.03.21

	Femmes	Repas	Colis alimentaires	Bons d'achat	Produits d'hygiène	Hébergement	Factures loyer	Factures soins	Conseil	Accompagnement
Solikonto + Freiplatzaktion							x	x	x	
Treffpunkt Glai-basel		x	x	x	x				x	
Kirchliche Gas-senarbeit			x	x	x	x			x	x
Verein Medina		x			x					x
Association pour le Bateau		x			x					
Fondation Colis du Cœur				x						
Réseau Femmes	x		x				x	x		
Pastorale des Milieux Ouverts/Église catholique de Genève		x	x	x	x				x	
Fondation Mère Sofia		x	x		x					
Sleep-In				x						
Fleur de Pavé	x		x	x	x		x	x		
Collectif Vaudois de Soutien aux Sans-Papiers							x	x	x	
Fondazione Amici della Vita			x						x	x
Movimento dei Senza Voce		x				x			x	
Zona Protetta	x						x	x	x	x
Sozialwerk Pfarrer Sieber		x			x	x		x	x	
Zürcher Stadtmission		x				x	x		x	

Financement de l'organisation et collaborations avec les autorités publiques

Bâle

- Solikonto et Freiplatzaktion : Solikonto est uniquement financé par des dons privés. Pendant le semi-confinement, l'association disposait de moins d'argent, car certaines des personnes (migrant·es, étudiant·es) qui donnent régulièrement étaient elles-mêmes touchées financièrement par la crise. De nombreux donateurs et donatrices étaient au chômage partiel. Ces deux organisations n'ont pratiquement pas collaboré avec les autorités, parce qu'elles soutiennent des personnes qui n'ont pas de statut légal : c'était donc plutôt pour les protéger.
- Treffpunkt Glaibasel : les trois cinquièmes du financement de l'organisation proviennent de dons de l'Église, du canton, de la fondation Christoph Merian⁵, et de la Chaîne du Bonheur. Le Treffpunkt Glaibasel a collaboré avec le département de la santé du Canton de Bâle-Ville. Cette collaboration a surtout porté sur l'achat de masques de protection pendant le semi-confinement. Entre mi-mars et mi-mai 2020, l'association a reçu trois livraisons gratuites de 400 masques chaque fois.

Berne

- La Kirchliche Gassenarbeit est partiellement subventionnée par différentes paroisses de l'Église catholique et de l'Église réformée. Elle n'a pas collaboré avec les autorités municipales pendant le semi-confinement. La personne interrogée a relevé deux actions positives menées par la ville : les actions de Pinto qui gère le «.6», un espace pour les sans-abri, et la création d'une liste regroupant toutes les offres bas seuil de la ville de Berne. Elle note toutefois qu'aucune réflexion n'a été menée par les autorités autour du développement de prestations répondant aux besoins des groupes cibles affectés par le semi-confinement.
- L'association Medina est totalement dépendante de dons privés. Elle n'a pas collaboré avec les autorités municipales pendant le semi-confinement. Medina a même évité tout contact les autorités pour protéger ses bénéficiaires qui n'ont pas de statut légal. La personne interrogée de Medina explique que les autorités n'étant pas préparées ont laissé la gestion de la crise à des associations comme Medina, qui est passée à la distribution de nourriture face à un besoin urgent.

Genève

- Le représentant du Bateau Genève explique être régulièrement en contact avec le département de la Cohésion Sociale et avec des magistrats dans le cadre de sa participation au Collectif d'associations pour l'urgence sociale (CausE), un dispositif d'hébergement d'urgence pour personnes sans-abri à Genève.

⁵ <https://www.cms-basel.ch/de/aktuell.html>

- Les Colis du Cœur sont essentiellement subventionnés par des dons privés et par la Loterie romande. Le canton met des locaux à leur disposition. Selon le représentant interrogé, les subventions privées permettent une agilité qui est appréciée.
- Le Réseau Femmes n'est pas subventionné, car il n'a pas le statut d'association, mais il rassemble des associations qui sont notamment subventionnées par la ville et le canton.
- La responsable de la Pastorale des Milieux ouverts explique que Joëlle Oudard, adjointe à la direction de la Cohésion sociale et de la solidarité de la ville de Genève, a été désignée pour être coordinatrice pendant la pandémie ; elle a organisé des réunions, favorisé les échanges et diffusé des informations. Cette personne a contacté toutes les petites organisations, et la responsable de la Pastorale a participé à plusieurs réunions zoom. Elle a trouvé très utile de pouvoir, à travers ces réunions, bénéficier de conseils et du soutien de Médecins sans frontières.

Lausanne

- La fondation Mère Sofia est partiellement subventionnée par la ville et le canton. La personne interrogée explique que la collaboration avec le canton s'est intensifiée avec la crise alors qu'elles étaient peu en contact avant. Toutefois, les relations sont moins étroites avec le canton qu'avec la ville. En effet, la fondation rencontre régulièrement des représentant·es de la ville de Lausanne (et ce déjà avant la pandémie), notamment Éliane Belser qui est responsable du dispositif aide sociale d'urgence (Service social Lausanne) et du financement du réseau bas seuil à Lausanne. La personne interrogée précise qu'elle pense que la collaboration a particulièrement bien fonctionné parce qu'elle existait avant la pandémie. La fondation Mère Sofia est une grande structure, bien ancrée dans la ville et un acteur important du réseau bas seuil : elle a pu profiter d'une bonne collaboration avec les autorités et elle est globalement satisfaite des actions menées.
- L'association Sleep-In travaille avec le service social de Lausanne, rencontre aussi régulièrement Éliane Belser, et participe à des groupes de discussion.
- L'association Fleur de Pavé est subventionnée par la ville et le canton. Cette petite organisation a rencontré des difficultés et ne savait pas vers qui se tourner pour un soutien et/ou des informations.
- Le Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers, dans sa mise en place d'une distribution d'argent aux sans-papiers de l'Ouest lausannois, a été soutenu par la Municipale Enfance-Cohésion sociale de la ville de Renens, qui a par ailleurs informé toutes les communes de l'Ouest lausannois de la mise en place de cette prestation.

Tessin

- Amici della Vita constate que les dons privés ont diminué pendant la période du premier semi-confinement. La personne responsable tire toutefois un bilan positif de la collaboration avec la ville de Lugano. En effet, la ville a mis à disposition du personnel pour la distribution de nourriture, notamment pour remplacer les bénévoles appartenant à un groupe à risque ;

elle a également fait un don de 1000 fr. et mis des locaux à disposition. Il faut aussi savoir que les bénéficiaires d'Amici della Vita doivent posséder une carte fournie par la ville de Lugano. Ainsi, la collaboration avec la ville existait déjà. Par contre, la personne interrogée à Amici della Vita exprime une déception vis-à-vis du canton qui n'a pas soutenu son projet de réinsertion professionnelle.

- Le responsable de Senza Voce explique qu'il a eu une discussion avec la ville de Mendrisio mais que cela n'a finalement pas débouché sur une collaboration. De plus, il explique avoir été déçu du soutien du médecin cantonal et déplore des indications peu claires et un soutien trop faible. Au contraire, Senza Voce a reçu un soutien financier inattendu de la part d'entreprises privées sous forme de dons.
- Primis Zonaprotetta : l'organisation est financée par des contributions des membres et des dons privés et publics. Il existait déjà de bonnes relations avec le canton avant le semi-confinement. Le soutien financier apporté par la Chaîne du Bonheur a permis à Primis Zonaprotetta de rejoindre le réseau d'institutions qui fournissent l'aide d'urgence Covid parce qu'elles sont en contact avec des bénéficiaires qui n'ont pas accès à l'aide d'urgence via les institutions publiques à cause de leur absence de statut légal en Suisse. Le canton du Tessin a fait en sorte que ces institutions puissent donner 500 fr. à chaque bénéficiaire. C'est une conséquence du premier projet soutenu par la Chaîne du Bonheur, et cela montre que le canton non seulement reconnaît l'existence de personnes nécessiteuses qui n'ont pas accès à l'aide institutionnelle, mais encore estime qu'elles doivent être aidées (via les associations et les organisations).

Zurich

- Sozialwerk Pfarrer Sieber est partiellement subventionné par des dons et certains services sont remboursés par les caisses d'assurance maladie et les bureaux d'aide sociale. Pfarrer Sieber était en contact un refuge d'urgence de la ville, avec la « SIP Züri » (Sicherheit-Intervention-Prävention). Le responsable interrogé tire un bilan positif de la collaboration avec le SIP qui est allé chercher des personnes marginalisées, les a accompagnées au Pfuusbus de Pfarrer Sieber et a mis à jour une liste avec toutes les prestations (services sociaux et bas seuil) proposées dans la ville de Zurich pendant le semi-confinement.
- Trois églises cantonales (Église catholique, Église évangélique réformée et Église catholique chrétienne) ont accordé une nouvelle subvention à la Stadtmission au printemps 2020. La Stadtmission a versé un total de 470 000 fr. pour l'aide d'urgence pendant le semi-confinement, ce qui a soulagé la Zentrale Abklärungs- und Vermittlungsstelle (ZAV) qui a été refinancée par l'Office cantonal de l'action sociale. La directrice de la Stadtmission explique qu'une municipalité des environs de Zurich leur a également demandé de verser une aide d'urgence aux personnes en son nom.
- La Stadtmission et Pfarrer Sieber ont principalement collaboré avec leur réseau existant. Mais de nouvelles collaborations ont émergé avec les autorités municipales telles que le ZAV qui ont été décrites comme non bureaucratiques, peu compliquées et appréciées.

Concernant la ville de Zurich, il semble qu'il existe une coopération constructive, orientée vers la recherche de solutions entre les organisations interrogées et les autorités de la ville en matière de gestion de crise.

Bilan des actions menées

Un aspect globalement positif évoqué par les personnes interrogées est d'avoir pu **atteindre et aider des personnes dans le besoin**. En effet, le financement de la Chaîne du Bonheur a permis à toutes les organisations de l'enquête de **maintenir leurs prestations (parfois en les adaptant) ou à en développer de nouvelles** pour répondre à la forte demande d'aide des personnes dans le besoin. Les représentant·es de quatre organisations (Le Bateau (Genève), Fleur de Pavé (Lausanne), Treffpunkt Glaibasel (Bâle), Zürcher Stadtmission (Zurich)) déplorent toutefois **une diminution de l'accompagnement social** (du contact, du lien, de l'écoute). Mais ce constat n'est pas partout partagé, il dépend en fait du type de prestations offertes. Trois organisations (Les Colis du Cœur (Genève), Le Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers (Lausanne), Freiplatzaktion/Solikonto (Bâle)) qui travaillent avec cette population relèvent que la pandémie a permis de rendre **visibles la situation précaire des personnes** sans statut légal et qu'elle a permis de mettre en lumière cette problématique tant auprès des politiques que du grand public.

- Le représentant des Colis du Cœur (Genève) pense qu'elle a eu un « *effet accélérateur* » pour renforcer des aides dans le domaine de la précarité alimentaire locale, initier de nouveaux partenariats publics-privés et débloquer des fonds, notamment le fonds d'urgence à Genève qui a récemment été voté⁶, ou pour revenir sur les résultats de l'Opération Papyrus⁷.
- Une des deux personnes interrogées au Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers (Lausanne) pense que la situation liée à la pandémie a « *fait tomber un certain nombre de barrières* » pour pouvoir mettre en place des projets pour les personnes sans-papiers. Elle ajoute qu'elle a permis de légitimer le fait d'aider les personnes sans-papiers, alors que c'était un sujet peu adressé politiquement.
- Moreno Casasola, membre du conseil d'administration de Solikonto et codirecteur du centre de conseil Freiplatzaktion, est du même avis et affirme que la situation des personnes sans-papiers était déjà précaire avant la crise, mais que la pandémie de Covid-19 a permis d'en savoir davantage sur leur situation. Il ajoute : « *Die Glückskette hat sich zum ersten Mal prominent nach Aussen gewagt, Sans-Papiers zu unterstützen, und hat das auf ihrer Homepage öffentlich gemacht.* »⁸

⁶ <https://www.letemps.ch/suisse/geneve-laide-durgence-plus-precaires-triomphe>

⁷ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/aufenthalt/sans-papiers/papyrus.html>

⁸ Pour la première fois, la Chaîne du Bonheur a étendu son soutien aux personnes sans-papiers et l'a fait savoir sur sa page d'accueil.

Voici quelques exemples des retours que nous avons reçus :

Bâle

Une diminution de l'accompagnement social est constatée au Treffpunkt Glaibasel. Les repas étaient rapidement distribués les uns après les autres. Le directeur souligne un besoin, pour les personnes marginalisées, de pouvoir participer à des activités culturelles. À ce propos, les bénéficiaires ont reçu des billets gratuits pour des activités culturelles, mais n'ont pas pu les utiliser à ce jour en raison de la fermeture de ce secteur.

Berne

Le représentant de Medina explique que la restructuration effectuée afin de proposer de nouvelles prestations résulte du constat de besoins urgents, notamment en termes d'aide alimentaire. Medina a dès lors mis en place une distribution de nourriture dans des réfrigérateurs publics (avec la Kirchliche Gassenarbeit).

Genève

Les Colis du Cœur ont transformé leur distribution de colis alimentaires en envoi de bons d'achat par courrier postal pendant la période de semi-confinement. Lorsque la distribution alimentaire a repris, l'organisation a pu compter sur un plus grand nombre de bénévoles qu'auparavant et a ainsi pu multiplier, en partenariat avec le Canton, la Ville de Genève et certaines communes genevoises, les points de distribution, ce qui a permis d'atteindre davantage de bénéficiaires. Le représentant interrogé tire donc un bilan totalement positif de l'action menée de ce point de vue. Au sein de la Pastorale des Milieux Ouverts, les bénéficiaires sont à la fois des bénévoles participant aux activités (gestion d'un vestiaire solidaire, atelier couture pour la confection de masques en tissus, jardinage). Les bénéficiaires ont participé aux réunions hebdomadaires avec toute l'équipe, et la personne interrogée explique que tout ce qui a été mis en place l'a été grâce à l'écoute de leurs besoins et le recours à leur savoir-faire. Ces réunions rassemblaient la responsable de la Pastorale, les bénévoles et les bénéficiaires/bénévoles et des membres des Médecins sans frontières qui ont donné des instructions sanitaires. Le Bateau Genève est également très satisfait d'avoir pu assurer la distribution de nourriture, mais la personne interrogée explique que c'est avant tout un lieu d'accueil et que l'accompagnement social apporté habituellement n'a pas pu être proposé aux personnes. Elle aurait souhaité pouvoir proposer davantage de lien social, sachant que les bénéficiaires se sont retrouvés très isolés à cause de la pandémie et que cela peut avoir des conséquences sur leur santé mentale.

Lausanne

La représentante de Fleur de Pavé (Lausanne) est très satisfaite d'avoir pu apporter une aide alimentaire et financière aux personnes, mais constate également une diminution de l'accompagnement social.

Tessin

Primis di Zonaprotetta a mis en place un projet de réinsertion professionnelle grâce aux fonds de la Chaîne du Bonheur.

Zurich

Pfarrer Sieber, en s'associant au projet Essen für Alle (Nourriture pour tous) et avec l'aide de Table Suisse, a réussi à fournir de la nourriture à environ 700 personnes et à leurs familles. Une diminution de l'accompagnement social est constatée à la Stadtmission. Le responsable de la Stadtmission ajoute que le fait d'aller chercher un repas a permis aux personnes de structurer leur journée, mais que les moments d'échanges étaient pratiquement inexistantes.

Subsidiarité

Plusieurs organisations publiques, privées ou confessionnelles ayant fermé leurs portes au tout début du semi-confinement suite aux directives du Conseil fédéral, certaines personnes interrogées disent avoir eu l'impression de devoir réagir pour compenser ces activités suspendues. La Kirchliche Gassenarbeit et l'association Medina se demandent si elles ont en quelque sorte **remplacé la ville pendant cette période**. À Zurich par exemple, non seulement les organisations publiques ont fermé, mais les autorités ont encore explicitement délégué à la Stadtmission une distribution d'aide d'urgence, qu'elles ont financé. La nécessité du travail de ces organisations apparaît dans la crise. Le fait que la Chaîne du Bonheur a étendu son soutien financier aux petites organisations locales (ce qui n'était pas prévu initialement) a visiblement été utile et nécessaire. Les organisations locales ont été en mesure de répondre aux besoins dans leur zone d'intervention de manière adéquate selon elles grâce à la flexibilité de leurs **structures organisationnelles**.

- « *Wir haben gehandelt, währenddem wir noch überlegten, wofür wir ein Projekt eingeben wollen* »⁹, explique la travailleuse sociale interrogée de la Kirchliche Gassenarbeit (Berne). Elle explique que les organisations publiques (communales ou cantonales) en particulier n'ont pas réussi à réagir tout de suite à la situation de crise.
- Le manque de réactivité de l'État est également constaté par la personne interrogée au Sleep-In (Lausanne) : elle explique que le canton a certes pris en charge des coûts supplémentaires liés à l'ouverture 24 heures sur 24 du Sleep-In pendant la période de semi-confinement, ce qui a été grandement apprécié, mais que cela a pris du temps à être mis en place.
- Les entretiens menés à Berne montrent que les autorités municipales ont également réagi avec lenteur au début du semi-confinement. Les personnes interrogées chez Medina et à la Kirchliche Gassenarbeit expliquent ne pas savoir quelles autorités publiques sont responsables de quels services, ce qui pose le problème de savoir quelle personne contacter. En outre, elles pensent que les besoins les plus élémentaires et les plus urgents, soit la

⁹ « Nous avons agi alors que nous étions encore en train de réfléchir à pourquoi nous voulions soumettre un projet. »

distribution de nourriture et l'hébergement, devraient être assurés par la commune, sachant que leurs organisations se concentrent en temps normal sur des prestations non matérielles (conseil, accueil). À titre d'exemple, elles se posent la question si la ville a réfléchi à la mise à disposition de lits d'urgence pour les personnes en quarantaine ou à la prise en charge des personnes toxicodépendantes. En revanche, à Thoun et à Bienne, des lits d'urgence supplémentaires ont été aménagés par les autorités de la ville, mais rien n'a été entrepris à Berne selon la responsable de la Kirchliche Gassenarbeit (Berne).

- Les personnes interrogées disent avoir comblé des lacunes dans la ville au niveau des prestations d'hébergement d'urgence (Pfuusbus de Pfarrer Sieber) et de nourriture (Medina, Kirchliche Gassenarbeit à Berne, Treffpunkt Glaibasel à Bâle, Verein Zürcher Stadtmission et Pfarrer Sieber à Zurich).

Bien qu'il y ait eu un temps de latence de la part des autorités, surtout pendant la période de semi-confinement, il faut relever que dans plusieurs villes des structures de coordination ont été mises en place. Par exemple à Berne, plusieurs organisations locales, l'Église et l'administration publique se sont réunies pour une première séance fin 2020 au cours de laquelle ont notamment été abordés les effets de la pandémie sur la situation des personnes touchées par la pauvreté dans la ville de Berne. La coordination a été assurée par la Direction de l'éducation, des affaires sociales et du sport. Une deuxième réunion doit avoir lieu à la fin mars 2021. À Genève, la personne interrogée au Bateau mentionne la mise en place d'une Task Force à Genève pour gérer la crise liée à la pandémie de Covid-19. Elle explique qu'elle a été mise en place par la ville et qu'elle réunit les organisations locales et les autorités municipales, ce qui est perçu comme positif. Mais elle relève qu'elle n'a été mise en place qu'à l'automne 2020, donc après que les organisations locales et les médias ont fait pression sur les autorités. À Zurich, la ville a entrepris des échanges avec les organisations locales dès l'été 2020. Le département des affaires sociales a organisé des réunions (tables rondes) avec la ZHAW et des organisations locales. Parmi les participant·es figuraient le Sozialwerk Pfarrer Sieber, la Zürcher Stadtmission, des représentant·es de l'Église catholique, de l'AOZ¹⁰ et du Verein Incontro (Sœur Ariane). Monika Götzö de la ZHAW a été désignée par le département des affaires sociales pour mener une étude intitulée « Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich »¹¹. En revanche, les personnes interrogées dans les organisations de Bâle ont relevé qu'aucune réunion dédiée à la pandémie n'a été organisée entre les autorités et les organisations locales pendant le semi-confinement,

¹⁰ <https://www.stadt-zuerich.ch/aoz/de/index.html>

¹¹ Collecte de données sur les repas gratuits, la nourriture et les bons liés à la pandémie dans la ville de Zurich. Voir : <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/22446>

bien que Treffpunkt Glaibasel et Schwarzer Peter fassent partie d'un réseau existant dans le cadre d'un groupe d'experts en « Schadensminderung »¹² de la ville de Bâle.

Les réseaux

Il ressort des entretiens avec le Bateau Genève, les Colis du Cœur (Genève), le Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers (Lausanne), Fleur de Pavé (Lausanne), Mère Sofia (Lausanne), Medina (Berne), Kirchliche Gassearbeit (Berne), Treffpunkt Glaibasel (Bâle), Solikonto/Freiplatzaktion (Bâle), Zürcher Stadtmission (Zurich), Pfarrer Sieber (Zurich) et Senza Voce (Tessin) qu'**il n'y a pas eu beaucoup de nouvelles collaborations entre organisations locales**, mais que **les contacts se sont surtout renforcés et intensifiés avec les réseaux existants**. Par exemple au Tessin, Primis a étroitement collaboré avec MayDay, une antenne de l'OSEO, avec laquelle la collaboration existait déjà qui a en outre informé Primis de l'existence de soutien de la Chaîne du Bonheur.

Selon le Bateau Genève, la collaboration entre associations a été plus positive et utile que celle avec les autorités. Ainsi les Colis du Cœur (Genève) ont étroitement collaboré avec Partage (banque alimentaire à Genève), qui était chargée de la récupération de nourriture et avec le Centre social protestant, qui a mis des bénévoles à disposition et qui a orienté des personnes dans le besoin vers les Colis du Cœur. Lors de l'envoi postal de bons d'achat, les Colis du Cœur ont collaboré avec le Bateau Genève, qui a pu réceptionner une partie des courriers pour les personnes sans adresse. De plus, les Colis du Cœur ont inscrit des personnes dans le besoin dans leur liste de distribution (bons d'achat) à la distribution alimentaire aux Vernets organisée par la Caravane de la solidarité.

Fleur de Pavé à Lausanne a également trouvé que la collaboration entre associations a été plus immédiatement opérante que celle avec les autorités. Fleur de Pavé était ainsi déjà en contact régulier avec les organisations qui viennent en aide au même public (les travailleuses du sexe) dans les autres cantons romands. Ainsi, elles ont pu échanger sur la manière de distribuer l'aide, discuter des besoins du terrain, partager des expériences, etc. Mais elle mentionne également une collaboration qui a moins bien fonctionné : une association d'aide alimentaire (dont elle ne cite pas le nom) a refusé d'amener des colis alimentaires à Fleur de Pavé, mais a proposé aux bénéficiaires de Fleur de Pavé de se rendre directement dans leur organisation. La représentante de Fleur de Pavé explique que son équipe préférerait distribuer elle-même l'aide alimentaire à ses bénéficiaires et qu'ainsi une concurrence s'est fait sentir. Un autre exemple de collaboration avec le réseau est celui du Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers (Lausanne). Une relation existait déjà entre le président du collectif, la municipale Enfance-Cohésion sociale de la ville de Renens, et la Pastorale sociale et de rue de Renens. Tous les trois se sont réunis pour définir la meilleure réponse à apporter aux personnes sans-papiers ou en situation de grande précarité n'accédant pas aux aides de l'État. Le collectif vaudois de soutien aux sans-papiers et

¹² Réduction des risques liées à la drogue.

la Pastorale sociale et de rue de Renens ont soumis une demande à la Chaîne du Bonheur. Ces fonds ont permis de mettre en place une permanence pour les personnes sans-papiers de l'Ouest lausannois, où était proposé un soutien financier et une rapide expertise pour proposer des orientations, en collaboration avec les communes de l'ouest. Toujours à Lausanne, la fondation Mère Sofia signale avoir beaucoup collaboré avec la ville pendant la période de semi-confinement. « La Soupe » (soit la distribution de repas de Mère Sofia) et « le Répit » (un lieu d'accueil de Mère Sofia) ont été déplacées dans des grandes halles à Beaulieu pour des raisons sanitaires. La halle de « la Soupe » a été partagée avec « l'Espace », un accueil de jour géré par la ville de Lausanne. La fondation Mère Sofia et la Ville de Lausanne ont travaillé ensemble dans l'élaboration du projet, mais le bail a été signé par la fondation. Chaque organisation occupe un coin de la halle et « cohabite » dans ce même lieu. À noter aussi que dans cette même halle à Beaulieu, Médecins du Monde est présent un soir par semaine, et le Sleep-In occupe les lieux le week-end. Véronique Eichenberger, directrice adjointe de la fondation Mère Sofia, qui explique que « *c'est à la fois hyperintéressant et terrible parce qu'il faut faire cohabiter des philosophies et des façons de travailler différentes dans un même lieu. Et rendre ça clair pour les gens aussi, parce qu'eux, ils viennent dans la même halle* ».

L'exemple de Berne

Du point de vue de la personne interrogée à la Kirchliche Gassenarbeit, une nouvelle forme de collaboration a émergé avec des bénévoles pendant le semi-confinement. L'organisation a été soutenue par des personnes qui ont vu leurs heures de travail réduites, et par des étudiant·es. Cela leur a permis d'avoir une réserve permanente d'environ 50 personnes. Enfin, il y a eu des accords concernant les heures d'ouverture avec l'association Medina. Medina a principalement collaboré avec des institutions avec lesquelles elle collaborait déjà avant le semi-confinement. Par contre, pour la distribution de nourriture, Medina a collaboré avec Ässbar (qui a financé un réfrigérateur public), avec la Migros, le restaurant SouslePont, et avec Outlawz Food. Ces structures ont soutenu Medina en donnant des aliments et en cuisinant.

L'exemple de Genève

À Genève, il existe plusieurs types de collaborations interinstitutionnelles :

1. Un collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS) réunit 45 associations, petites et grandes, œuvrant dans plus de 100 domaines d'intervention. Le CAPAS vise non seulement à « développer la coopération entre les membres du Collectif »¹³, mais encore à « défendre la qualité du partenariat entre associations et autorités publiques »¹⁴. Ainsi, ce collectif permet à la fois de développer la coopération entre organisations locales et avec les autorités communales et cantonales. Le Bateau Genève et le Réseau Femmes (Genève) sont membres

¹³ <https://www.capas-ge.ch/new/node/674>

¹⁴ <https://www.capas-ge.ch/new/node/674>

du CAPAS et les représentant·es interrogé·es dans le cadre de notre enquête relèvent l'utilité de la mise en réseau que le CAPAS a permis pendant la crise. La personne interrogée au Réseau Femmes (Genève) explique ainsi que l'organisation qu'elle représente n'a pas de statut d'association, mais qu'elle réunit dix associations qui sont membres du CAPAS. Ainsi, le Réseau Femmes a participé à l'assemblée générale du CAPAS qui était dédiée à la gestion de la crise liée à la pandémie de Covid-19. Cette assemblée, qui a réuni plusieurs associations genevoises, a permis d'échanger des informations, de se coordonner et de mettre en place des actions collectives. Le CAPAS a rédigé une lettre ouverte dans laquelle les associations membres ont pu indiquer leurs constats, problématiques et revendications (liées à la pandémie), pour ensuite les faire remonter aux autorités. Réseau Femmes a pu exprimer ses revendications et les problématiques rencontrées par les femmes. L'existence du CAPAS à Genève et l'organisation de rencontres comme l'assemblée à laquelle le Réseau Femmes a participé montrent qu'il y a à Genève un objectif de développement de la collaboration entre organisations et avec les autorités.

2. La Pastorale des Milieux ouverts (qui n'est pas membre du CAPAS) nous a signalé être membre du STAMM, un groupe de réflexion qui réunit des associations locales œuvrant dans l'accueil d'urgence et qui vise également à communiquer avec les autorités.
3. La personne interrogée aux Colis du Cœur (Genève) a expliqué qu'il existe à Genève une « *Task Force urgence sociale Covid-19* » pilotée par le Département de la Cohésion sociale qui comprend des groupes de travail, notamment un groupe « Stratégie d'aide alimentaire à Genève ».
4. Il existe enfin un Collectif d'associations pour l'urgence sociale (CausE). CausE a mis à disposition de nombreuses places d'hébergements pendant le semi-confinement, ce qui a soulagé le Bateau. Au niveau interne la responsable de la Pastorale des Milieux ouverts a fait appel à des personnes qu'elle connaissait et des anciens collègues de travail : des personnes qui en temps normal travaillent dans d'autres organisations (elle cite comme exemples la prison et un centre pour requérants d'asile) mais qui se retrouvaient sans activité car ces organisations étaient temporairement fermées. Par contre, au niveau des collaborations avec d'autres organisations locales, certaines collaborations existaient déjà et ont été renforcées dès le début de la pandémie : avec le Caré, Caritas et le CSP. À ce propos, la personne interrogée explique que le directeur du Caré et le directeur du CSP ont été des « personnes clé » pour faire le lien entre les autorités et les petites organisations (car ils ont beaucoup de contacts). En effet, c'est grâce à eux que la personne responsable de la coordination à Genève (Joëlle Oudard) a contacté la Pastorale. Mais de nouvelles collaborations ont également émergé avec la pandémie, notamment dans la mise en place du vestiaire solidaire (avec la boutique solidaire FiFlo et avec la Caravane sans frontières).

L'exemple de Zurich

Une nouvelle coopération s'est développée entre le Pfarrer Sieber, l'Armée du Salut de Zurich, le Netz 4 et le Chrischtehüsli. Ces trois institutions se sont installées près du Pfuusbus de Sieber Werke pour fournir des repas à l'emporter. Étant donné que de nombreux bénéficiaires du

Pfuusbus ont également recours aux services de la cantine, Pfarrer Sieber et l'Armée du Salut ont convenu que deux travailleurs de rue de Sieber Werke se chargeraient de l'accompagnement social pendant la distribution des repas. Le représentant de Pfarrer Sieber dit justement que les personnes ne sont pas venues pour la nourriture, mais parce qu'elles recherchaient le contact avec d'autres personnes. La coopération déjà existante entre Pfarrer Sieber et la Stadtmission s'est donc intensifiée pendant le semi-confinement, notamment parce que les organisations publiques étaient fermées. Dans l'ensemble, la coopération entre les organisations locales n'a posé aucun problème. En effet, les différentes institutions de la ville ont « *auf Sicht fliegen, da das Fundament in Zürich stimmig sei* » explique Stefan Haun de Pfarrer Sieber.

Alors que la coopération entre la Stadtmission et les Sieber Werke s'est intensifiée, la représentante de Stadtmission explique qu'une nouvelle coopération s'est développée avec deux représentants des églises. D'une part avec Sœur Ariane (Association Incontro, Broken Bread)¹⁵, qui a distribué de la nourriture aux personnes de la Langstrasse pendant le semi-confinement. Sœur Ariane avait organisé de grandes quantités de nourriture de sorte qu'elle était en mesure de transmettre environ 30 à 50 sacs à la Stadtmission trois fois par semaine. D'autre part, une coopération s'est développée avec Junge Katholische Kirche / Kirche urban¹⁶, qui a fourni des bénévoles.

Leçons tirées

En ce qui concerne la sensation d'être mieux préparé en cas de nouvelle crise, au Sleep-In (Lausanne), à Mère Sofia (Lausanne), au Treffpunkt Glaibasel (Basel), au Medina et à la Kirchliche Gassenarbeit (Bern), à la Zürcher Stadtmission et au Sozialwerk Pfarrer Sieber (Zürich), les personnes interrogées disent que leurs organisations **sont habituées à s'adapter à l'urgence**.

- À Bâle, le responsable de Treffpunkt Glaibasel indique que lors de la prochaine crise, il saura où se procurer du matériel de protection. Le représentant de Solikonto argumente dans le même sens : lors d'une prochaine crise, la connaissance des personnes de référence à la ville sera utile afin de mieux coordonner les différentes organisations.
- À Berne, la Kirchliche Gassenarbeit, qui a dû comme de nombreuses organisations locales se concentrer sur la réponse à des besoins de subsistance à court terme, souhaite en cas de nouvelle crise trouver un équilibre entre la distribution de nourriture et les prestations de conseil, car il était impossible de couvrir les deux besoins. La personne interrogée aimerait que la distribution de nourriture soit gérée par une autre organisation. En outre, la pandémie montre un besoin de se concentrer sur les conseils et l'accompagnement psychosocial, mais aussi les espaces de loisirs. Medina a également été capable de mettre en place une

¹⁵ <https://incontro-verein.ch/>

¹⁶ <https://katholisch-stadtzuerich.ch/stadtleben/kirche-urban/>

distribution de nourriture à court terme sur la Schützenmatte, alors que l'association est petite et n'existe depuis peu de temps. Aujourd'hui, l'équipe se sent préparée à gérer une nouvelle crise au niveau organisationnel et au niveau des procédures, mais aussi au niveau personnel (le responsable se sent mentalement et physiquement mieux préparé car il connaît ses limites personnelles).

- À Genève, le Bateau, les Colis du Cœur et le Réseau Femmes se sentent mieux préparés pour gérer une nouvelle crise. Le représentant des Colis du Cœur dit être prêt à repasser rapidement à l'envoi de bons d'achat en cas de nouveau confinement car leur base de données (adresses des bénéficiaires) a été consolidée pendant la période de semi-confinement. La responsable de la Pastorale des Milieux ouverts est satisfaite des mesures sanitaires mises en place, car il y a eu peu de contagions. De plus, elle trouve que la gestion de la crise a représenté beaucoup de travail et beaucoup de défis, mais qui ont été relevés en grande partie grâce à la participation des bénéficiaires.
- À Lausanne, le représentant du Sleep-In dit avoir « l'habitude de se débrouiller avec les moyens du bord » et de toujours travailler dans l'urgence (et ce déjà avant la crise). La représentante de la fondation Mère Sofia à Lausanne explique que l'organisation a l'habitude de « s'adapter aux besoins de la rue », que c'est dans leur culture institutionnelle d'être souple et adaptable, et que l'équipe a l'impression d'avoir été moins prise de court que d'autres organisations au début du semi-confinement. Par contre, la représentante de Fleur de Pavé (Lausanne) ne se sent pas mieux préparée, bien au contraire ; elle dit que la fatigue de l'équipe due à l'effort « d'écouter les souffrances des gens » rendrait la gestion d'une deuxième crise trop compliquée, à la fois pour l'équipe mais aussi pour les travailleuses du sexe qui sont, selon elle, en grande détresse psychosociale. À noter que Fleur de Pavé est constituée d'une petite équipe et qu'elle a dû mettre en place de nouvelles prestations (aide alimentaire et soutien financier). La personne interrogée dit qu'elle aurait trouvé utile un petit debriefing avec des organisations habituées à réagir à l'urgence.
- Au Tessin, les trois organisations de l'enquête se sentent mieux préparées en cas de nouvelle crise, bien que Senza Voce exprime quelques souhaits pour mieux faire face : une collaboration et un soutien plus accrus de la part du secteur de la santé ainsi qu'une meilleure collaboration entre les acteur·trices du terrain et les autorités. Senza Voce a depuis la première crise amélioré la gestion des entrées et des sorties des personnes de la *Casa Astra* mais qu'une difficulté perdure, celle de faire respecter les règles de distanciation et de limitation des contacts auprès des bénéficiaires.
- À Zurich, Stadtmission et Pfarrer Sieber sont également mieux préparées en cas de prochaine crise. La Stadtmission précise que la gestion de crise entre employés et concernant certaines procédures serait désormais facilitée. Le défi pour le représentant de Pfarrer Sieber est de réagir à l'instabilité de la situation. Dans son rôle de superviseur, il était difficile de garder le contrôle et rester cohérent dans un environnement instable, tout en créant un environnement stable pour les collaborateur·trices. En cas de nouvelle crise, il serait plus ouvert à de nouvelles coopérations.

Ainsi, mise à part Fleur de Pavé (Lausanne), **les organisations de l'enquête se sentent mieux préparées pour gérer une nouvelle crise**. Toutefois, une des personnes interrogées au Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers (Lausanne) pense que les mobilisations de la première vague auraient pu mieux s'organiser pour tenir sur le long terme. Elle déplore un manque de coordination entre communes.

Soutien de la Chaîne du Bonheur

Toutes les organisations à Bâle, à Berne, à Genève, à Lausanne, au Tessin et à Zurich ont trouvé la procédure de demande de soutien à la Chaîne du Bonheur facile et que la fondation a fait preuve de souplesse et réactivité.

La responsable de la Pastorale des Milieux ouverts (Genève) est particulièrement reconnaissante car d'une part, cela représente selon elle une reconnaissance institutionnelle de son organisation. En effet, cela a donné une visibilité à son organisation, ce qui a généré d'autres donations privées, si bien qu'elle a reçu suffisamment de fonds pour couvrir leurs activités jusqu'à la fin de l'année. D'autre part, c'est ce fond qui leur a permis de rester ouverts.

Quelques critiques ont toutefois été faites. Les Colis du Cœur (Genève) auraient aimé recevoir, au vu du montant exceptionnel collecté par la Chaîne du Bonheur, un montant plus élevé, car l'association se considère comme un acteur important dans l'aide alimentaire à Genève. Le Réseau Femmes (Genève), qui a reçu trois soutiens, a trouvé répétitif de devoir remplir trois fois un rapport final avec les mêmes informations, mais ce cas est particulier, car il s'agissait pour chacun des trois soutiens des mêmes prestations et du même public. En outre, pour la personne interrogée au Sleep-In (Lausanne), c'était sa toute première demande de fonds à la Chaîne du Bonheur, et elle se rend compte avec le recul qu'elle aurait dû demander un montant plus élevé, car il a vite été écoulé. Amici della Vita (Tessin) relève comme seule difficulté la barrière de la langue, les formulaires et les rapports n'étant pas en italien. Enfin, Primis suggère d'améliorer la diffusion d'information auprès des petites organisations lors des appels à projet car l'organisation a eu connaissance du fonds à travers MayDay. Medina (Berne) trouve qu'il serait plus facile pour une petite organisation comme elle, de recevoir des fonds en petites tranches, par exemple pour du matériel de cuisine notamment, car il est difficile de savoir comment sera utilisé l'argent dans le futur. Il leur manque une expertise en gestion des finances, et il leur faudrait une personne en charge des finances.

Suggestions de thématiques pour les ateliers

Nous avons demandé aux personnes de l'enquête si elles avaient des suggestions de thématiques à aborder dans les ateliers. Les thématiques suivantes sont évoquées :

- Le lien social (Bateau Genève, car de nombreuses personnes bénéficiaires souffrent d'isolement).
- Les manières d'accéder à l'information et à certains fonds (Fleur de Pavé Lausanne, qui a dû entreprendre des tâches nouvelles).

- Le rôle de l'État (Fleur de Pavé Lausanne, constatant que la plupart des initiatives étaient citoyennes).
- Le rôle de l'administration publique (commune/canton) et ce qu'elle peut apprendre des organisations locales au niveau de leur créativité dans cette crise (Kirchliche Gassenarbeit Berne. Elle propose en outre de discuter des questions suivantes : à quoi pourrait ressembler un plan de gestion de crise dans la ville de Berne ? De quoi les acteurs privés et publics ont-ils besoin pour atteindre leurs objectifs dans une situation de crise ? À quoi pourrait ressembler le rôle de la Chaîne du Bonheur dans une éventuelle situation de crise ?)
- La Stadtmission de Zurich propose d'autoriser certains arrangements spéciaux pour une situation de crise au niveau commune/canton. Leur proposition est d'introduire d'éventuels arrangements spéciaux (dt. Sonderregelungen) en cas de nouvelle crise, comme cela a été fait dans l'exemple de la ZAV, donc le paiement de l'aide d'urgence en coopération avec la Zürcher Stadtmission pendant le lockdown.
- À quoi pourrait ressembler un organe de coordination entre les organisations locales et la commune/le canton ? Qui pourrait occuper ce poste ? (Sozialwerk Pfarrer Sieber, qui suggère également de discuter l'efficacité des nouvelles organisations mise en place, et de tirer les leçons de la crise par rapport aux organisations plus anciennes).
- La « déconnexion » entre les différents acteurs sociaux : ceux qui opèrent sur le terrain et ceux qui opèrent au niveau des autorités (Senza Voce Tessin ; selon lui, la pandémie semble avoir accentué des visions et des façons de travailler divergentes : l'une visant à gérer des situations complexes et l'autre à maintenir l'ordre dans le placement et les mandats de chaque acteur du réseau. Cependant, le risque est que plusieurs personnes dans le besoin soient exclues d'un réseau qui se veut de plus en plus standardisé.)
- La coopération et comment créer des liens pour travailler ensemble (Pastorale des Milieux ouverts Genève, car sans le contact qu'elle avait avec les directeurs du Caré et du CSP, elle pense que la période de crise aurait été difficile).
- La question de la coopération régionale (Colis du Cœur Genève, qui estime qu'elle fonctionne bien au niveau cantonal ; il pourrait être intéressant selon lui de discuter du rôle de la Chaîne du Bonheur comme facilitateur d'actions régionales, par exemple à travers la thématique de l'aide alimentaire en Suisse romande).
- Trouver un thème transversal « *qui permet d'atteindre ces questions-là [de coopération] sans qu'elle soit posée comme ça* » (Mère Sofia Lausanne, qui ajoute qu'une des difficultés de notre projet d'ateliers sera de réunir des membres organisations locales et d'autorités. En effet, elle craint que les représentant·es des organisations locales ne sachent pas jusqu'où il sera possible de remettre en cause le rôle des autorités en leur présence ou au contraire tomber dans une critique des autorités).
- Relevons encore qu'à Genève, lorsque nous avons exposé le projet d'organiser un atelier visant à discuter des leçons à tirer de la crise et notamment de la coopération entre organisations et avec les autorités, le représentant des Colis du Cœur a exprimé ne pas en voir l'utilité du point de vue de son organisation. En effet, selon lui, les groupes de travail

existant à Genève fonctionnent bien et sont utiles. Il suggère de mieux cibler la thématique de l'atelier et de montrer sa plus-value par rapport à d'autres groupes de travail existants (les suggestions de thématiques pour les ateliers seront abordées plus loin). À noter que les Colis du Cœur est une grande organisation qui fonctionne avec les services sociaux (les personnes ayant accès à des colis alimentaires/bons d'achat doivent être passées par un service social et avoir obtenu une attestation). Cet avis montre l'importance de rendre l'invitation aux ateliers attractive et de montrer quelle en sera l'utilité pour les organisations.

Nous leur avons également demandé si elles avaient des suggestions de personnes à inviter aux ateliers. Hormis les membres de la Cohésion sociale et du Service social déjà mentionnés, le représentant du Sleep-In pense qu'il faudrait privilégier les acteurs et actrices du terrain et propose d'inviter un·e représentant·e de la Maraude (aide aux sans-abri à Lausanne) et du Collectif Saint-Martin (espace d'accueil à Lausanne), qui selon lui ont été très actifs pendant la crise et qui sont moins soutenus. Nous avons constitué une liste d'invités selon les suggestions des personnes interrogées (voir annexe). Par ailleurs, la personne interrogée au Réseau Femmes (Genève) suggère quant à elle qu'il y ait très peu de personnes invitées pour garantir des échanges de qualité.

Conclusion

L'enquête au sein des grandes villes permet de faire ressortir trois éléments principaux.

Premièrement, nous constatons la **nécessité** du travail des organisations locales. Le fait que la Chaîne du Bonheur ait étendu son soutien à d'autres organisations que ses partenaires habituels est très positif. Certaines organisations ont l'impression d'avoir compensé la fermeture des organisations publiques en mettant tout en œuvre pour continuer d'assurer des prestations. Elles se demandent si elles ont en quelque sorte **suppléé les autorités publiques (cantonales/municipales)** quand elles étaient fermées au début du semi-confinement. L'importance des organisations locales est d'autant plus forte qu'elles ont une **capacité à réagir rapidement** et à s'adapter à l'urgence, une souplesse qui permet une mise en place d'actions plus rapide que l'État qui a des procédures plus lentes. Bien que les autorités aient mis en place des *taskforces covid* dans les grandes villes, ce qui a grandement été apprécié, quelques personnes interrogées déplorent une réaction un peu lente.

Deuxièmement, en ce qui concerne les (nouvelles) collaborations, nous avons constaté qu'il y a eu **peu de nouvelles collaborations** et qu'il y a surtout eu une **intensification des collaborations existantes**. Les organisations ayant un contact plus étroit avec les autorités sont bien souvent celles qui sont **plus grandes**, qui avaient donc des contacts déjà avant la crise. Au contraire, les petites organisations ne savaient pas toujours vers qui se tourner. Nous avons aussi constaté des disparités entre les villes. Selon les caractéristiques et l'histoire du tissu associatif de chaque ville, le degré de collaboration varie. Par exemple, la collaboration semble avoir bien fonctionné à Genève, notamment grâce au Collectif d'associations pour l'action sociale à

Genève (le CAPAS). Ainsi, cela montre **l'importance de la mise en réseau en dehors du temps de crise.**

Troisièmement, les organisations sont globalement **mieux préparées** à faire face à une nouvelle crise. Toutefois des petites organisations, qui ont moins de réseaux et moins de contacts avec les autorités, souhaitent davantage de coopération et un meilleur accès à l'information. Cela confirme l'importance d'une mise en réseau en dehors temps de crise : pour mieux se préparer à une nouvelle crise, **il semblerait nécessaire pour ces organisations de renforcer davantage la mise en réseau et le contact avec les autorités en amont**, pour permettre à toutes les structures de participer à des réunions, d'échanger des informations et de bénéficier de l'expertise de plus grandes organisations, ou de recevoir un soutien des autorités.

Guide d'entretien avec les représentant·es d'une sélection d'organisations locales dans les grandes villes et au Tessin

1. Selon les informations en notre possession, vous avez mené [citer l'action ou les actions mises en place] avec le financement de la Chaîne du Bonheur. C'est bien juste ? Quel **bilan** tirez-vous sur l'impact de cette/ces action/s ? (questions de relance : Vos buts ont-ils pu être atteints ? Si oui, comment résumeriez-vous ce qui a été atteint ? Vos buts ont-ils seulement partiellement été atteints ? Pour quelle(s) raison(s) ?)
 - a. *Uniquement si aucune photo n'est dans le rapport final* : Auriez-vous des photos ou d'autres matériaux illustrant la ou les actions financées par la Chaîne du Bonheur ? Pourriez-vous nous les envoyer ? Sont-elles libres de droits et pouvons-nous les utiliser ? [si oui, fixer les détails]
 - b. *Uniquement pour les organisations choisies* : Afin d'avoir l'avis de bénéficiaires, nous aimerions brièvement rencontrer 1 ou 2 personnes ayant reçu cette/ces aides ce printemps ? Est-il possible pour vous de nous mettre en contact avec ces personnes ? [si oui, fixer les détails de la mise en contact]
2. Comme je vous l'ai expliqué, nous nous intéressons spécifiquement à la **coopération** qui s'est développée (ou non) dans votre région entre organisations durant la période de semi-confinement du printemps 2020. Cette coopération concerne aussi bien les organisations privées ou semi-publiques que celle avec les autorités d'aide sociale, ou avec l'administration publique en général. Commençons par les **organisations privées ou semi-publiques**. Pouvez-vous me dire si de *nouvelles* coopérations ont vu le jour au printemps 2020 ? (questions de relance : si oui, lesquelles ? quelles formes ont pris ces coopérations ? qui en a pris l'initiative ? si non, en auriez-vous souhaité ? Pourquoi ? Pour quelle(s) raison(s) n'y en a-t-il pas eu ?)
3. Passons maintenant aux autorités publiques de la région (commune, canton). Quel bilan tirez-vous de votre coopération avec **les autorités d'aide sociale** ou avec **l'administration publique en général** durant la période de semi-confinement ? (questions de relance : s'il n'y a pas eu de coopération, pour quelle(s) raison(s) ? Auriez-vous souhaité davantage de coopération ? Pourquoi ? S'il y a en a eu, quelle forme a-t-elle prise ? Avec quelles autorités ? Y a-t-il eu des problèmes ? Lesquels ? De la concurrence ?).
4. De nombreux problèmes sociaux sont apparus ou se sont renforcés durant la période de semi-confinement du printemps 2020. Quel **bilan tirez-vous des actions privées et publiques mises en place dans votre région** ? (questions de relance : ces actions ont-elles permis de répondre aux besoins ? Étaient-elles complémentaires ? Si non, quels sont les besoins qui n'ont pas été couverts, ou pas suffisamment ? Des populations ont-elles été oubliées ?)
5. Une nouvelle crise arrive peut-être à cause des mesures prises par le Conseil fédéral pour endiguer la deuxième vague de covid-19. Qu'avez-vous **appris** de la crise de 2020 qui peut

vous servir ? (questions de relance : êtes-vous mieux préparés ? Qu'allez-vous ou qu'avez-vous changé par rapport à la situation du printemps 2020 ? Allez-vous (re)prendre des initiatives pour favoriser la coopération, avec les organisations privées ou semi-publiques ou avec les autorités d'aide sociale ? De quoi auriez-vous besoin ?)

6. Vous avez reçu des financements de la Chaîne du Bonheur. Ces financements ont été fournis suite à une demande que vous aviez déposée. Auriez-vous des suggestions à faire **concernant la forme** ou **les modalités des demandes** ? (questions de relance : les formulaires étaient simples/compliqués ; les appels étaient bien/moins bien ciblés ?)
7. Comme je vous l'ai dit, nous allons organiser en mai-juin 2021 un **atelier** dans votre ville. Nous voulons réunir des organisations privées, semi-publiques et les autorités afin de discuter des **leçons** à tirer de cette crise. Votre organisation serait-elle disposée à y participer ? (questions de relance : Avez-vous des suggestions sur qui inviter à cet atelier ? Des thèmes qui devraient être traités ?) Autres suggestions ?

Annexe 4. Résultats des ateliers dans les grandes villes (Lausanne, Genève, Bâle, Berne, Zurich) et au Tessin

Prof. Jean-Pierre Tabin, Prof. Matthias Drilling, Marie Lequet, Martin Böhnel, Angelica Lepori, Laura Bertini-Soldà

9 août 2021

Participant·es

Lausanne

Organisations locales soutenues par la Chaîne du Bonheur

1. Association Fleur de Pavé, Sandrine Devillers (directrice adjointe)
2. Centrale alimentaire région lausannoise (CA-RL), Marc Huguenot (secrétaire général)
3. Fondation Mère Sofia, Yan Desarzens (directeur) et Véronique Eichenberger (directrice adjointe)

Administrations cantonales et communales

1. Direction générale de la cohésion sociale, Canton de Vaud, Antonello Spagnolo (Direction de l'insertion et des solidarités)
2. Service social, Ville de Lausanne, Judith Bovay (cheffe de service)
3. Dispositif d'aide sociale d'urgence, Ville de Lausanne, Éliane Belser (responsable de l'aide sociale d'urgence)

Genève

Organisations locales soutenues par la Chaîne du Bonheur

1. Pastorale des Milieux ouverts, Inès Calstas (responsable)
2. Réseau Femmes, Ludivine Mayer (conseillère sociale à F·information et membre du comité décisionnel du fonds de solidarité du Réseau Femmes)
3. Caravane Sans Frontières, Silvana Mastromatteo (présidente)
4. Groupe sida Genève, David Perrot (directeur)
5. Association pour le Bateau Genève, Étienne Quillet (coordinateur et administrateur)
6. Le Caré, Charles Christophi (directeur)
7. Association Aspasia, Isabelle Boillat (coordinatrice)
8. Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI), Sandra Garlejo (responsable de la permanence d'accueil et information)
9. SOS Femmes, Roxane Aubry (responsable consultations) et Delphine Nakouri (secrétaire sociale et comptable)

Administrations cantonales et communales

1. Hospice général, Yasmine Praz-Dessimoz (directrice de l'aide sociale)
2. Département de la cohésion sociale, Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociale, Canton de Genève, Nadine Mudry (directrice chargée des politiques d'insertion)
3. Département de la cohésion sociale et de la solidarité, Ville de Genève, Joëlle Oudard (Unité coordination politiques publiques départementale)

Autre invité

1. Le Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS), Alain Bolle (président du CAPAS et directeur du Centre social Protestant (CSP) Genève)

Zurich

Organisations locales soutenues par la Chaîne du Bonheur

2. Verein Bildung für Alle – Autonome Schule Zürich (ASZ), Katharina Morello (présidente)
3. Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), Lelia Hunziker (directrice)
4. Sozialwerk Pfarrer Sieber, Christine Diethelm (responsable Gassencafé Sunestube)
5. Schweizerische Stiftung für die Familie (SSfF), Andreas Link (manager de la fondation)
6. Sans-Papiers Anlaufstelle (SPAZ) Zürich, Bea Schwager (directrice)
7. Solidara Zürich (vormals Zürcher Stadtmission), Béatrice Bänninger (directrice)

Organisations nationales/intercantonales soutenues par la Chaîne du Bonheur

8. Heilsarmee Zürich Zentral, Markus Muntwiler (directeur)
9. HEKS-Regionalstelle Zürich/Schaffhausen, Olivia Payo Moreno (responsable régionale)
10. Caritas Zürich, Max Elmiger (directeur)

Administrations cantonales et communales

1. Sozialdepartement der Stadt Zürich, Einrichtungen und Betriebe, Urs Leibundgut (directeur)
2. Sozialdepartement der Stadt Zürich, Einrichtungen und Betriebe, Bereich Treffpunkte und Beratung, Raimund Horn (chef du département)

Berne

Organisations locales soutenues par la Chaîne du Bonheur

1. Verein Kirchliche Gassenarbeit, Nora Hunziker (travailleuse sociale)
2. Stiftung Naschet Jenische, Samuel Woodtli (président)
3. Verein Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers, Jill Kauer (co-directrice du conseil)

Organisations nationales/intercantonales soutenues par la Chaîne du Bonheur

1. Heilsarmee Bern, Michel Sterckx (chef Stabsstelle Projekte et coordinateur de la cellule de crise)
2. HEKS-Regionalstelle Bern, Lea Egloff (directrice des programmes HEKS « Neue Gärten Bern »)
3. Winterhilfe Kanton Bern, Miriam Brühlhart (cheffe Unterstützungstätigkeit)
4. Caritas Bern, Silja Wenk (vice-directrice)

Administrations cantonales et communales

1. Pinto, mobile Interventionsgruppe « Prävention-Intervention-Toleranz », Silvio Flückiger (responsable)

Bâle

Organisations locales soutenues par la Chaîne du Bonheur

1. Verein Treffpunkt Glaibasel, Hüseyin Haskaya (directeur)
2. Verein für Gassenarbeit Schwarzer Peter, Michel Steiner (co-directeur et travailleur social)
3. Tageshaus für Obdachlose, Paul Rubin (responsable)
4. Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel, Olivia Jost (co-directrice et conseillère)
5. Verein Surprise, Jannice Vierkötter (directrice), Sybille Roter (responsable Stadtrundgänge Schweiz)

Organisations nationales/intercantonales soutenues par la Chaîne du Bonheur

1. Heilsarmee, Soziale Beratungsstelle und Vermittlung, Donat Oberson (responsable)
2. Frauenhaus beider Basel, Bettina Bühler (directrice)
3. HEKS-Regionalstelle beider Basel, Barbara Noske (responsable du projet)
4. Winterhilfe Basel-Stadt, Martina Saner (directrice)

Tessin

Organisations locales soutenues par la Chaîne du Bonheur

1. Amici della vita, Klaus Stocker (président)
2. Amici della vita, Silvia Cecchinato (coordinatrice des projets)
3. Communauté Emmaüs Ticino, René Leu (directeur)

Administrations cantonales et communales

1. Bureau de l'accompagnement social et de l'intégration, Canton du Tessin, Francesca Chiesa (cheffe)
2. Ufficio fondi Swisslos e Sport-toto, Micol Venturino (collaboratrice scientifique)
3. Services sociaux, Ville de Lugano, Prisca Orlor Capiaghi (responsable)
4. Division de l'action sociale et des familles, Canton du Tessin, Roberto Sandrinelli (directeur adjoint)

Méthode et thèmes abordés

Les six ateliers se sont déroulés en visioconférence (Zoom) au mois de juin 2021. Le but était de réunir des représentant·es d'organisations locales ayant reçu un soutien de la Chaîne du Bonheur et des membres des autorités communales et cantonales afin de discuter des leçons à tirer de la crise. L'équipe de recherche a préparé une présentation PowerPoint. Jean-Pierre Tabin et Marie Lequet ont animé les ateliers en Suisse romande, Matthias Drilling et Martin Böhnel ont animé les ateliers en Suisse alémanique et enfin Angelica Lepori (SUPSI), Laura Bertini-Soldà (SUPSI) et Jean-Pierre Tabin ont animé l'atelier au Tessin. Après avoir brièvement présenté l'enquête et les buts de l'atelier, des tours de parole ont été proposés aux participant·es autour des quatre points centraux suivants :

Les leçons de la crise du printemps 2020

La gestion de la crise du printemps 2020

La coordination de l'aide au printemps 2020

L'impact de l'aide de la Chaîne du Bonheur

En guise de conclusion, les premiers résultats principaux de l'enquête ont été présentés.

Les ateliers ont été enregistrés puis retranscrits à des fins d'analyse. Nous présentons ici un résumé du contenu des six ateliers en fonction des thèmes qui sont apparus.

Gestion de la crise

Fonctionnement structurel

Tout d'abord, les ateliers ont permis d'avoir des informations sur le fonctionnement structurel dans les villes de Lausanne et de Genève *avant* la crise, c'est-à-dire le mode d'organisation et le type de rapport entretenu entre canton, ville et organisations locales. Les descriptions faites par les participant·es à l'atelier de Lausanne semblent montrer une organisation plutôt hiérarchique dans les prises de décision selon un modèle *top-down*. En effet, le Canton communique avec la ville, puis la ville fait le lien et communique avec les structures locales, en particulier le Dispositif d'aide sociale d'urgence (représenté par Éliane Belser). Yan Desarzens, directeur de la Fondation Mère Sofia, explique en effet que « c'est la ville qui gère le partenariat avec le canton » et que la collaboration avec la ville s'est déroulée de manière régulière et efficace pendant la crise. À Genève, l'existence du Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS) reflète un modèle différent de celui de Lausanne. En effet, le CAPAS qui réunit 45 associations genevoises recueille les problématiques et revendications des terrains lors de réunions pour ensuite les faire remonter aux autorités. Ainsi, le modèle genevois semble se rapprocher davantage d'un modèle *bottom-up*. Nous n'avons pas recollé d'informations concernant le fonctionnement structurel dans les villes de Zurich, Berne, Bâle et au Tessin. En ce qui concerne la

ville de Bâle, cela s'explique en partie par le fait qu'aucun·e membre des autorités cantonales ou communales n'a participé à l'atelier. À l'atelier de Berne, l'unique autorité représentée était Pinto (groupe d'intervention mobile « Prävention-Intervention-Toleranz »), un service de la ville de Berne.

Réaction à la crise au début de la pandémie

Ensuite, les ateliers ont permis d'observer de quelle manière chaque structure (canton, ville, organisations locales) a agi et ce qui a concrètement été mis en place au début de la pandémie de Covid-19 dans chaque région. Nous abordons ici la gestion de la crise au niveau opérationnel à travers les points suivants : réaction à la crise, recours (ou non) à des protocoles de gestion de crise, réorganisation du personnel et (nouvelles) prestations.

À Lausanne, les trois autorités représentées expliquent avoir allégé les critères d'accès au revenu d'insertion (l'aide sociale) et simplifié les processus de demande d'aide pendant la période de semi-confinement. Par ailleurs, afin de s'organiser pour réagir au mieux à la crise, des collaborations ont rapidement été mises en place, ainsi qu'une répartition des tâches : le Service social a collaboré avec d'autres institutions sociales publiques et également avec des organisations privées afin de déterminer « quelle demande est orientée vers le public et quelle demande est orientée vers le privé », comme l'explique Judith Bovay. Cette répartition des tâches est aussi mentionnée par Éliane Belser, responsable du dispositif d'aide sociale d'urgence, qui a collaboré avec le canton, des associations, des églises, des instances privées et d'autres villes. À la Direction générale de la Cohésion sociale du canton de Vaud, « on a réussi à réunir l'ensemble des acteurs sociaux et sanitaires afin de s'interroger sur les modalités les plus efficaces pour soutenir les populations vulnérables du canton » explique Antonello Spagnolo. Au niveau associatif, les représentant·es des trois organisations locales soutenues par la Chaîne du Bonheur (Fleur de Pavé, Mère Sofia et la CA-RL) disent avoir dû réorganiser leurs prestations au début de la pandémie de Covid-19. Sandrine Devillers (Fleur de Pavé) explique avoir dû « réinventer nos actions » en se concentrant sur la réponse à des besoins vitaux, c'est-à-dire la nourriture et le logement. Nous reviendrons plus en détail sur la transformation des prestations.

À Genève, tout d'abord, la verticalité de l'organisation de l'administration publique a été « cassée » le temps de la crise pour « pouvoir agir de la manière la plus agile possible aux sollicitations extérieures », explique Joëlle Oudard (DCSS). Ensuite, une particularité à Genève est le fait que Joëlle Oudard a été désignée au printemps 2020 pour coordonner et « mettre en lien les associations actives dans l'urgence sociale d'une part, et des prestataires de services ou des répondant·es en matière sanitaire qui pouvaient donner un certain nombre de réponses d'autre part ». Par ailleurs, des *task force* ont été mises sur pied, réunissant différents services, ainsi que des partenaires associatifs et institutionnels. De plus, l'Hospice général a créé une Hotline pour orienter les personnes dans le cadre de la création d'un Bureau d'information sociale, qui est né de la crise et d'une collaboration avec la ville et des associations. Au niveau associatif, Inès Calstas de la Pastorale des Milieux Ouverts raconte avoir maintenu sa structure ouverte alors que toutes les autres avaient fermé. Une autre particularité à Genève est le recours aux

dispositifs ORCA (Organisation des secours en cas de catastrophe et de situation exceptionnelle – Canton de Genève) et ORCOC (Organe communal de coordination et de conduite – Ville de Genève).

À Zurich, au début de la pandémie, la Einheit Soziale Einrichtungen und Betriebe (qui fait partie du département social de la ville de Zurich) a cherché des partenaires externes et internes afin de trouver des alternatives (Alternativangebote) aux structures institutionnelles fermées pour continuer à soutenir les publics les plus vulnérables. Ensuite, des tables rondes réunissant des acteurs et actrices du secteur public et privé ont été organisées dès l'été 2020. L'Armée du Salut a mis sur pied une équipe de crise nationale (Nationaler Krisenstab) qui a coordonné les échanges entre le siège et les antennes régionales. Les autres organisations locales se sont réorganisées à l'interne pour répondre au mieux aux besoins des personnes. Une des particularités à Zurich est le fait que la ville a délégué la distribution de l'aide d'urgence à la Zürcher Stadtmission (nous l'expliquons dans l'analyse de l'enquête dans les grandes villes). Enfin, une liste a été élaborée regroupant l'ensemble des structures existantes à Zurich et leurs prestations (grandes/petites organisations, services publics et privés), ce qui a permis, selon Christine Diethelm de Pfarrer Sieber, aux organisations d'avoir une vue d'ensemble et de favoriser la mise en réseau.

À Berne, on constate un fossé entre la lenteur des administrations publiques et la rapidité des organisations locales au début de la crise. Silvio Flückiger, le seul représentant municipal (Pinto) ayant participé à l'atelier, admet que l'administration communale a mis du temps avant d'agir au début de la pandémie ; une lenteur qu'il explique par des processus décisionnels longs qui doivent passer par différents organes. Il ajoute que pendant longtemps, il était difficile de savoir quelles structures étaient ouvertes, car beaucoup de personnes n'étaient pas joignables. À ce propos, les représentantes de la Kirchliche Gassenarbeit et de la Beratungsstelle für Sans-Papiers soulignent que les « kurze Entscheidungswege » (circuits décisionnels courts) ont fait leurs preuves. En effet, cela leur a permis « sich in kreativer und innovativer Weise an die Veränderungen in der Krise anzupassen » (de s'adapter aux changements liés à la crise de manière créative et innovante) selon Nora Hunziker, travailleuse sociale à la Kirchliche Gassenarbeit. Jill Kauer de la Beratungsstelle für Sans-Papiers explique que leur petite équipe a permis des décisions plus rapides. Par ailleurs, Julia Joos, responsable des questions d'addictions à la ville de Berne, a établi une liste contenant toutes les structures existantes à Berne (de même qu'à Zurich). Enfin, la Kirchliche Gassenarbeit, la Stiftung Naschet Jenische, la Beratungsstelle für Sans-papiers, l'EPER, le Secours suisse d'hiver (Winterhilfe) et Caritas Berne se sont réorganisés à l'interne (au niveau des prestations et du personnel) afin de s'adapter aux besoins des bénéficiaires.

À Bâle également, les petites associations ont pu faire preuve de rapidité d'action au début de la pandémie. Par contre, l'équipe de la Anlaufstelle für Sans-Papiers a été débordée pendant le semi-confinement : il y avait parfois entre 80 et 100 personnes de plus par semaine selon Olivia Jost, et l'équipe ne pouvait pas réorienter des personnes vers d'autres services car il n'y avait

pas d'autre structure d'accueil pour les sans-papiers dans la ville. Par ailleurs, le directeur de Treffpunkt Glaibasel dit avoir souhaité davantage de soutien et d'informations concernant l'achat de masques, et a été surpris des coûts : « Am Anfang mussten wir noch 50 Franken für ein Paket an Schutzmasken bezahlen. Das hat mich am Anfang sehr schockiert » (Au début, nous devons payer 50 francs pour un paquet de masques de protection. Cela m'a beaucoup choqué au début).

Enfin, selon les personnes ayant participé à l'atelier du Tessin, le canton a eu un rôle de coordination de l'aide dans les secteurs de la santé et des assurances sociales au début de la pandémie, surtout en matière de communication, mais n'a pas activement coordonné l'aide directe envers les personnes. Cependant, la commune de Lugano eu davantage un rôle de coordination des aides, en échangeant avec les associations. La Fondation Francesco per l'aiuto sociale n'a pas participé à l'atelier, mais son directeur Martino Dotta a partagé des éléments par courriel qui confirment ces constats. Il explique avoir participé à des tables rondes avec le département social de la ville de Lugano, la ville de Locarno et le service de l'aide sociale du canton du Tessin. Il déplore un manque de soutien du canton et un manque de coordination entre fédéral, cantonal et municipal. D'une manière générale, il constate un manque de gestion dans l'intervention sociale, et qu'il y a certes eu une réponse à l'urgence, mais sans analyse des conséquences à moyen et long terme du semi-confinement.

Recours à des protocoles de gestion de crise

À Lausanne, le service social de la ville de Lausanne et la Fondation Mère Sofia ont fait recours à des protocoles sanitaires. La CA-RL et Fleur de Pavé avaient des protocoles de gestion de crise mais qui ont constamment été modifiés et adaptés. À la DGCS du Canton de Vaud, il existait un protocole qui avait été créé pour la pandémie grippe aviaire, mais il n'a finalement pas été utilisé dans le cadre de la pandémie de Covid-19.

À Genève, SOS Femmes, Aspasia, le CCSI et le Groupe sida n'avaient pas de protocole de gestion de crise. Le directeur du Groupe sida explique qu'il fallait s'adapter chaque semaine dans cette période de changements fréquents, ce qui rendait la planification difficile. Aussi, il explique avoir ressenti une pression de la part des autorités et une crainte d'être sanctionné en cas de faute, car il n'était pas évident de savoir ce qu'il était possible de faire ou non. Au Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS), il existait un ancien protocole qui avait été créé dans le cadre de la pandémie de H1N1, mais il n'a pas été utilisé dans le cadre de la pandémie de Covid-19. Par contre, un document a été élaboré par le CAPAS qui réunit les prestations maintenues et les prestations supprimées de chaque association membre¹⁷. En plus d'un protocole sanitaire, l'administration publique de la ville de Genève avait un plan de gestion de

¹⁷ Voir document dans switch intitulé CAPAS_SituationCovid0319.pdf

la crise, qui a notamment impliqué sa prise en charge par l'ORCOG (organe communal de coordination et de conduite).

À Zurich, la Einheit Soziale Einrichtungen und Betriebe du département social de la ville avait un plan de crise en cas de pandémie mais il n'a pas été utilisé. La FIZ, la SPAZ, l'ASZ, Pfarrer Sieber, Caritas et l'EPER ont mis en place des mesures sanitaires.

À Berne, le représentant de Pinto explique qu'un protocole a uniquement été utile au début de la pandémie, et l'Armée du Salut a fait recours à un protocole de crise standardisé.

À Bâle, la Frauenhaus et la Anlaufstelle für Sans-Papiers ont introduit un protocole de gestion de crise au niveau de la direction, qui pour la Frauenhaus était régulièrement révisé. Tageshaus für Obdachlose a élaboré un plan de crise, mais celui-ci n'était pas adapté à la situation liée à la pandémie de Covid-19. Selon Martina Saner de Winterhilfe (Secours suisse d'hiver), « Man muss schnell handeln; es braucht schlanke Strukturen und Leute, die entscheiden und mutig sind ». (Il faut agir rapidement ; il faut des structures légères et des personnes qui décident et qui sont courageuses).

Enfin, au Tessin, la réorganisation des différentes structures s'est plutôt faite autour des mesures sanitaires.

Gestion du personnel (employé·es et/ou bénévoles)

L'atelier de Lausanne a permis de constater qu'au sein de Fleur de Pavé, les employé·es ont maintenu leur taux d'activité et ont fait preuve de flexibilité, selon la directrice adjointe. À noter que l'association n'a pas de bénévoles. La CA-RL a vu son nombre de bénévoles diminuer, notamment à cause de l'arrêt des programmes d'insertion qui représentent habituellement 95 % de sa force de travail. De plus, les bénévoles âgé·es de plus de 65 ans (considéré·es comme appartenant à un groupe à risque) ont été « invité·es à rester à la maison » (Marc Huguenot). Ce sont finalement des membres de la Protection civile qui ont pu leur venir en aide. La Fondation Mère Sofia est au contraire composée de nombreux bénévoles n'appartenant pas à des groupes considérés comme à risque et a en prime reçu le soutien de nombreux nouveaux bénévoles. Enfin, le Service social de la ville de Lausanne est composé d'environ trois quarts de femmes, dont beaucoup de mères de familles qui ont dû rester à la maison pendant la période de semi-confinement (les écoles et crèches étaient fermées).

À Genève, le fonds de la Chaîne du Bonheur a permis au Centre de Contacts Suisses-immigrés (CCSI) d'engager du nouveau personnel : « C'était très, très précieux car autrement on n'aurait pas pu donner réponse à tout le monde, ou pas assez rapidement » explique Sandra Gerlejo qui représente le CCSI. L'équipe d'Aspasie a été soutenue par des membres de son comité, qui ont participé aux tournées auprès des travailleuses du sexe et aux distributions d'aides. Par contre, l'équipe a cumulé de nombreuses heures supplémentaires.

À Zurich, Caritas a engagé de nouveaux et nouvelles collaborateurs et collaboratrices. Le Département social de la ville de Zurich, l'EPER et la Fachstelle Frauenhandel und

Frauenmigration (FIZ) ont attribué de nouvelles tâches supplémentaires au personnel, ce qui a parfois doublé leur charge de travail, selon la représentante de la FIZ. Au sein de Sozialwerk Pfarrer Sieber, l'équipe a également travaillé d'avantage, même le week-end. Cette surcharge de travail a entraîné un épuisement du personnel, qui s'est fait sentir déjà quelques mois après le début du semi-confinement, pour le Sozialwerk Pfarrer Sieber, la FIZ et l'EPER. Par ailleurs, des bénévoles ont soutenu la Schweizerische Stiftung für die Familie pour du travail de traduction. Enfin, une discussion a eu lieu lors de l'atelier à propos de l'importance de l'attitude du personnel dans une crise. Max Elmiger, directeur de Caritas Zurich, postule que la gestion d'une crise nécessite une grande improvisation de la part du personnel. Selon Markus Muntwiler de l'Armée du Salut, les organisations ont besoin de « initiative Personen, die den Mut haben, Bauchentscheide zu fällen » (personnes qui prennent des initiatives et qui ont le courage de prendre des décisions).

À Berne, Pinto a recruté 41 bénévoles pendant le semi-confinement et a eu accès à un pool municipal de remplaçant·es, « ein Vorteil städtischer Strukturen » (un avantage des structures municipales), selon Silvio Flückiger. De plus, les représentantes de la Kirchliche Gassenarbeit et de la Beratungsstelle für Sans-Papiers saluent l'engagement de la société civile dans le bénévolat. Nora Hunziker, travailleuse sociale à la Kirchliche Gassenarbeit évoque le fait que les bénévoles ont assuré des tâches qui devraient être assurées par les institutions publiques (qui étaient fermées pendant le semi-confinement). La Kirchliche Gassenarbeit a recruté 50 bénévoles mais cela n'a pas été suffisant pour remplacer les bénévoles âgé·es de plus de 65 ans. À propos des bénévoles, la représentante de l'EPER explique qu'ils et elles ont été une grande ressource mais le représentant de Pinto ajoute qu'ils et elles sont nombreuses et nombreux à avoir été « dépassé·es », ayant reçu trop peu d'instructions et de conseils. Par ailleurs, Samuel Woodtli le représentant de la fondation Naschet Jenische, explique que la charge de travail des trois membres du personnel a plus que triplé au printemps 2020, passant de 8 à 30 heures par semaine. Les employé·es de l'Armée du Salut ont assuré la majorité du travail des bénévoles qui appartiennent à un groupe à risque. Enfin, la Beratungsstelle für Sans-Papiers a dû réduire ses services au début du semi-confinement, car des membres du personnel étaient absents.

À Bâle, un constat partagé est celui de l'important engagement du personnel. En effet, la Tageshaus für Obdachlose a perdu la moitié de son personnel (appartenant à un groupe à risque). Trois personnes travaillaient 7 jours sur 7 et l'aide d'urgence était gérée par une seule personne. L'association Schwarzer Peter a reçu de l'aide d'étudiant·es dans la *Wärmestube* et le service Take-away au Lindenberg, dans le cadre d'un projet en collaboration avec la Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW. L'équipe de la Anlaufstelle für Sans-Papiers n'a pas compté ses heures, de même à la Tageshaus für Obdachlose, dont le responsable dit que « das Team war unglaublich engagiert » (l'équipe était incroyablement engagée). La Frauenhaus a ouvert un deuxième refuge grâce à l'engagement du personnel : « Das war eine unglaubliche Leistung des Teams » (c'était un exploit incroyable de la part de l'équipe) selon Bettina Bühler. Cependant, l'équipe était épuisée après quelques mois.

Au Tessin, les structures locales ont dû réorganiser leurs bénévoles, dont la plupart étaient âgées de plus de 65 ans. La crise a généré d'une part une augmentation du travail des professionnel·les et d'autre part la recherche de bénévoles.

Prestations en réponse aux besoins des bénéficiaires

Les organisations locales et les administrations publiques ont dû adapter leurs prestations au contexte de la pandémie de Covid-19 : introduire des nouvelles prestations pour répondre aux besoins vitaux qui sont apparus (nourriture, hébergement, soutien financier) et passer à des services « à distance » ou en ligne pour s'adapter aux mesures sanitaires (distanciation sociale et télétravail notamment).

Réponse aux besoins vitaux les plus urgents

À Lausanne, Sandrine Devillers (Fleur de Pavé) explique avoir dû « réinventer nos actions » en se concentrant sur la réponse à des besoins vitaux, c'est-à-dire la nourriture et le logement. Judith Bovay, cheffe du Service social de la Ville de Lausanne dit aussi qu'il fallait « garantir le minimum vital : logement ou hébergement d'urgence et alimentation ».

À Genève, la distribution alimentaire des Vernets a été organisée. À ce propos, le président du CAPAS, dit qu'une des leçons de la crise est l'importance de la mise en place de distributions alimentaires décentralisées, qui permettent un certain degré d'anonymat. En effet, la distribution aux Vernets était certes nécessaire en situation d'urgence selon lui, mais sa configuration posait des problèmes de dignité et de visibilité car trop de personnes étaient rassemblées au même endroit.

À Berne, Pinto a transformé une salle de loisir en hébergement d'urgence, pour répondre au manque de lits. Pour Winterhilfe (Secours suisse d'hiver) et la Kirchliche Gassenarbeit, la distribution alimentaire était une nouvelle prestation qui n'était pas proposée avant.

Au Tessin, les associations ont également concentré leurs efforts sur l'aide d'urgence (en particulier l'aide alimentaire), ce qui a entraîné une diminution des prestations de conseil et d'accompagnement.

Problème du soutien financier

Au sein de certaines organisations, apporter un soutien financier était une nouvelle prestation, qui a changé la relation avec les bénéficiaires. À Genève, au Centre de Contact Suisses-Immigrés, Sandra Garlejo constate que cette nouvelle prestation a changé la relation avec les bénéficiaires : les attentes parfois déçues des bénéficiaires sont compliquées à gérer, et l'enjeu de recevoir de l'argent peut parfois mettre à mal la relation de confiance, à savoir le fait de devoir vérifier les ressources et la situation de la personne avant de lui accorder un soutien financier. La représentante d'Aspasie constate le même problème et dit qu'apporter un soutien financier a « changé la relation avec les personnes qu'on suivait depuis longtemps ».

À Zurich, la Sans-Papiers Anlaufstelle (SPAZ) et Solidara Zürich ont également introduit du soutien financier, qui selon les représentantes entraîne du contrôle et de la méfiance. Bea

Schwager (SPAZ) explique que : « Den Menschen zu misstrauen hat uns überhaupt nicht gefallen » (Se méfier des gens ne nous plaisait pas du tout). Selon Béatrice Bänninger de la Zürcher Stadtmission: « Wir kamen uns am Schluss vor wie eine Bank, es ging nur noch um das Geld » (au final, nous nous sommes sentis comme une banque, tout tournait autour de l'argent).

Un autre problème relevé est lié au soutien financier pour payer des loyers. En effet, pour Isabelle Boillat (Aspasie, Genève), la crise Covid-19 a mis en exergue des problématiques de logement des travailleuses du sexe liées aux permis précaires. Par conséquent, elle craint que les aides financières apportées aient finalement « fini dans les loyers », c'est-à-dire dans les mains des gérant·es ou propriétaires de salons, ou alors des personnes mettant à disposition leur appartement pour la prostitution. Ce problème a également été relevé par l'Association pour le logement des jeunes en formation (ALJF) à Lausanne. Le représentant n'a pas pu participer à l'atelier mais a partagé par courriel : « la grande majorité du fonds a été versée à des bailleurs ou des sous-bailleurs qui pratiquent des loyers abusifs ». Ainsi, il craint que l'aide apportée ait servi à préserver ces loyers abusifs.

Prestations à distance ou en ligne

À Genève, Aspasie a maintenu des permanences téléphoniques pour garder le lien avec les personnes, ainsi que les tournées auprès des travailleuses du sexe. SOS Femmes a également tenu une permanence téléphonique et l'Hospice général a mis en place une hotline pour réorienter les personnes. À propos des lignes téléphoniques pour orienter les personnes dans le besoin, la présidente de la Caravane sans Frontières fait la suggestion de mettre en place des numéros gratuits car elle constate que certaines personnes n'ont pas assez de crédit sur leur téléphone, et pour les personnes sans statut de séjour, il n'est pas possible d'avoir un abonnement téléphonique. Le directeur du CAPAS dit que c'est effectivement une leçon de la crise et que le CSP, Caritas et la Croix Rouge notamment ont mis en place un numéro gratuit depuis.

À Berne, la Beratungsstelle für Sans-papiers a au contraire étendu ses horaires d'ouverture, partant du principe que les consultations téléphoniques ne seraient pas possibles pour les personnes sans papiers.

À Bâle, l'association Surprise a constaté une augmentation du nombre de consultations téléphoniques lors du semi-confinement, raison pour laquelle, lors d'une prochaine crise, la représentante souhaite mettre l'accent sur les consultations : « Wir würden einen grösseren Schwerpunkt auf die Beratung setzen, wenn alles andere wegfällt ».

Diminution du lien social et conséquences psychiques

La transformation des prestations pour les adapter aux mesures sanitaires ont quelques fois entraîné une diminution du lien social avec les bénéficiaires, avec des conséquences sur leur santé mentale.

À Lausanne, Sandrine Devillers (Fleur de Pavé) a constaté une difficulté à maintenir le lien avec son public composé de travailleuses du sexe. En effet, les rencontres qui se faisaient habituellement sur le lieu de travail ont été entravées par l'interdiction d'exercer pendant la période de semi-confinement.

À Genève, l'association pour le Bateau Genève, qui accueille habituellement différentes populations sur le bateau pour des repas et moments d'échanges, a uniquement distribué de la nourriture à quai pendant la période de semi-confinement. Le représentant a constaté un impact sur les personnes, qui étaient habituées à venir manger sur le bateau et pour qui c'était un point de repère et un espace d'échanges avant la pandémie. Le « recentrage autour d'une aide alimentaire exclusivement [...] avait causé une vraie distanciation du lien entre les personnes et aussi avec les équipes ». Ainsi, il faudrait selon lui imaginer une solution qui permette de maintenir ce lien et ces points de repère pour les personnes « très marginalisées », chez qui il constate une augmentation des difficultés psychiques depuis le début de la pandémie. La représentante du Réseau Femmes constate aussi une dégradation de la situation psychique des bénéficiaires et le directeur de CAPAS mentionne la nécessité d'améliorer l'accompagnement des personnes en souffrance psychique.

À Bâle, le maintien du contact avec les bénéficiaires était un défi. Le directeur de Treffpunkt Glaibasel raconte que ne plus pouvoir accueillir les personnes physiquement était difficile à communiquer. Selon Paul Rubin de la Tageshaus für Obdachlose, la perte du lien « hat die Leute durcheinandergebracht und psychisch angegriffen » (a désorienté les personnes et les a affectés psychologiquement). L'association Surprise a maintenu le contact avec les vendeuses de rue via les réseaux sociaux (Facebook, WhatsApp), l'EPER a mis en place une hotline, et l'association Schwarzer Peter était joignable par Facebook et WhatsApp. En outre, la directrice de la Frauenhaus beider Basel explique qu'une disponibilité 24h/24 était une priorité.

Collaborations

Les ateliers dans les grandes villes et au Tessin montrent que les organisations locales ont globalement beaucoup collaboré entre elles, surtout avec leur réseau, mais de nouvelles collaborations ont également émergé pendant la crise. Concernant la collaboration entre organisations et autorités, leur degré varie selon les régions.

Nouvelles collaborations

De nouvelles collaborations ont émergé à Lausanne. En effet, le Dispositif d'aide sociale d'urgence de la Ville de Lausanne a collaboré avec de nouveaux partenaires dans la recherche de locaux (par exemple des écoles, des paroisses ou la Fondation Beaulieu). Dans le cadre de la *Soupe* qui est organisée par Mère Sofia et qui livre des points de distribution, les personnes du terrain ont rencontré des nouveaux partenaires. En outre, Fleur de Pavé a collaboré avec « des associations avec lesquelles on était plus éloignées mais qui ont spontanément apporté leur aide », explique Sandrine Devillers.

À Genève, le directeur du CAPAS a apprécié l'engagement de la Croix-Rouge pendant cette crise, qui selon lui a été très active et a mis beaucoup de moyens (grâce notamment au financement de la Chaîne du Bonheur), en augmentant par exemple le nombre de personnes travaillant dans leur service social. Il a également apprécié les réunions de la *task force* organisée par la ville de Genève, « un espace d'information et de partage », ainsi que sa participation à des réunions entre acteur·trices concernées par le sans-abrisme (anciennement STAMM). Il mentionne également un soutien très apprécié de Médecins sans Frontières, « on n'aurait jamais imaginé que Médecins sans Frontières serait présent sur notre territoire » et de l'ASLPP, une association de sauvegarde des loyers créée pendant la crise Covid-19.

À Zurich, des tables rondes réunissant des acteur·trices du secteur public et privé ont été organisées dès l'été 2020. En outre, selon Max Elmiger (Caritas Zurich), la coordination des services de la ville de Zurich s'est rapidement renforcée pendant le semi-confinement. Aussi, le département social de la ville a travaillé en réseau avec des organisations, pour remédier à la fermeture des structures municipales selon Urs Leibundgut. Son collègue Raimund Horn explique que le but était d'atteindre un large éventail de groupes cibles et de créer un accès à l'aide rapide et simple.

À Berne, depuis décembre 2020, la ville dispose d'un groupe de coopération « Corona und Armut » (Corona et pauvreté) composé d'environ d'une vingtaine d'institutions. Kirchliche Gassenarbeit, Pinto, Caritas Berne, Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers et l'Armée du Salut ont déjà participé à des réunions avec ce groupe. Nora Hunziker de la Kirchliche Gassenarbeit est mitigée quant à ce type de collaboration et précise qu'elle a « Kooperation bisher eher als Anhörung empfunden » (trouvé que les collaborations étaient jusqu'à présent plutôt des auditions) et elle aurait préféré la possibilité de définir ensemble des objectifs et de prendre collectivement des décisions. Par ailleurs, selon le représentant de l'Armée du Salut, le besoin de coopération était moins présent au début de la crise et a augmenté ensuite, peut-être parce que les demandes d'aide financière ont augmenté à l'été 2020. Au contraire, Silvio Flückiger de Pinto (ville) a trouvé que la crise liée à la pandémie de Covid-19 a permis de mettre de côté les « différences » entre les organisations et de se concentrer sur le soutien aux personnes. En effet, Pinto est souvent perçu comme un dénonciateur à la police, mais la crise a permis d'atténuer cette image. De plus, il constate que la crise a favorisé davantage d'échanges entre les organisations.

À Bâle, comme mentionné précédemment, l'association Schwarzer Peter a collaboré avec la FHNW pour la *Wärmestube* et le Take-away, et avec le Canton pour la transformation d'un hôtel en hébergement d'urgence.

Renforcement des collaborations existantes avant la crise

À Lausanne, sur les six structures représentées, quatre s'accordent pour dire qu'il y a eu un renforcement des liens et des collaborations qui existaient déjà avant la crise pendant la période de semi-confinement. En effet, la représentante de Fleur de Pavé tire un bilan positif de la collaboration entre associations : « le lien a été renforcé, il a été comme une seconde nature, on a

pu s'appuyer les uns contre les autres ». Elle précise que certaines collaborations étaient nouvelles mais avec des structures avec lesquelles l'association était déjà en relation. Pour la Fondation Mère Sofia, il en va de même : « on a observé un renforcement des collaborations qui étaient déjà efficaces [...] le terrain a le sentiment de connaître mieux ses partenaires » explique Yan Desarzens. Éliane Belser (Dispositif d'aide sociale d'urgence de la ville de Lausanne) constate aussi que « l'ensemble des collaborations qui existaient se sont renforcées et ont bien fonctionné ; elles fonctionnaient déjà bien et elles se sont encore renforcées. » Enfin, le représentant de la DGCS du canton soutient tout à fait les mêmes propos en expliquant que la crise liée à la pandémie de Covid-19 « a clairement été un moment d'intense coopération avec des acteurs avec qui on entretient déjà des liens, mais qui se sont nettement renforcés au gré de la crise », notamment avec la direction générale de la Santé.

À Genève, il a été très utile pour le Groupe sida d'être membre du Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS) pendant la crise. En effet, le directeur déplore un manque d'informations de la part des autorités, c'est donc auprès du CAPAS « qu'on a eu le plus d'informations ». De plus, il a bénéficié du « grand travail de représentation par rapport aux différentes associations vis-à-vis des autorités » du CAPAS.

À Berne, l'Armée du Salut a renforcé ses collaborations existantes. Toutefois, la vice-directrice de Caritas Berne constate que chaque organisation a sa propre « bulle » de partenaires de coopération, ce qui peut créer une certaine confusion régionale.

À Bâle, un désir de mieux connaître les autres organisations s'est fait sentir. En effet, il serait utile pour Schwarzer Peter, Tageshaus für Obdachlose, Anlaufstelle für Sans-Papiers, l'Armée du Salut et l'EPER d'établir un réseau avec d'autres organisations en dehors de la crise. Cela permettrait notamment d'avoir des informations sur les autres structures existantes, leurs prestations et leurs publics cibles, selon les représentant·es de l'Armée du Salut et de l'EPER. Hüseyin Haskaya de Treffpunkt Glaibasel nuance cependant ces propos et dit qu'une mise en réseau ne peut pas à elle seule complètement soulager une petite organisation en cas de crise.

Au Tessin également, les collaborations existantes se sont intensifiées.

Les leçons à tirer de la crise et les suggestions en cas de prochaine crise

Une coordination centralisée ou des solutions locales ?

Alors que certain·es plaident pour une coordination centralisée, d'autres préféreraient des coordinations locales, qui seraient favorisées par une mise en réseau et des informations sur les autres structures (prestations et publics cibles) pour savoir à qui s'adresser.

Les participant·es à l'atelier de Zurich ont discuté d'une solution en cas de prochaine crise. À Zurich, les représentant·es de la FIZ, l'EPER et Sozialwerk Pfarrer Sieber expriment le souhait d'avoir une coordination centralisée afin notamment d'éviter les doublons. Au contraire, Caritas, l'Armée du Salut, la SSfF et la Einheit Soziale Einrichtungen und Betriebe du département social de la ville sont sceptiques quant à une coordination centralisée et le représentant de

Caritas Zurich propose une coordination selon les groupes cibles. Pour Urs Leibundgut (département social de la ville), la gestion de la crise est davantage liée à une question d'« attitude » (Haltung). Il ajoute : « Es muss in den Köpfen der Leute sein, dass wir eine Organisation sind » (il faut que les gens aient à l'esprit que nous sommes une seule et même organisation), ainsi il est important selon lui « die anderen Organisationen zu kennen, wo finde ich was, zum Telefon greifen, schnell handeln » (connaître les autres organisations, savoir où trouver quoi, pour décrocher le téléphone, agir rapidement). En outre, l'Armée du Salut, Caritas et la Einheit Soziale Einrichtungen und Betriebe du département social de la ville préconisent une coordination au niveau local, qui devrait prendre la forme de diffusion d'information, notamment en raison de la structure fédéraliste de certaines organisations. « In diesem Fall, wo die lokalen Unterschiede doch sehr gross waren, machen lokale, föderalistische Lösungen grossen Sinn » (lorsque les différences locales sont très grandes, les solutions locales et fédérales ont beaucoup de sens) dit Max Elmiger, directeur de Caritas Zurich.

À Lausanne, deux suggestions autour de la mise en réseau ont été apportées afin d'améliorer la coordination des actions en temps de crise. La directrice adjointe de Fleur de Pavé aurait trouvé utile de « réunir le réseau pour coordonner certaines actions de manière plus proche » et elle ajoute qu'« il aurait été plus facile de mettre en place des choses avec un groupe constitué et que l'urgence des uns et des autres ait pu être entendue de la même manière [...] pouvoir se réunir et définir ensemble les priorités et faire remonter ensemble à qui de droit ». Le directeur de la Fondation Mère Sofia mentionne aussi l'idée de constituer une « cellule de crise inter-structures » et dit que c'est quelque chose qui a manqué.

À Berne, une discussion a eu lieu concernant le contrôle pour éviter les doublons : le président de la fondation Naschet Jenische est favorable à un certain contrôle dans le versement de l'argent, car la fondation a versé des sommes importantes (entre 1800 et 2000 francs). Miriam Brühlhart de Winterhilfe (Secours suisse d'hiver) dit qu'il y a eu du « tourisme » pendant la crise ; en effet, selon elle, « die Leute sind von einer Stelle zur anderen gegangen » (les gens allaient d'un endroit à l'autre). Nora Hunziker de la Gassenarbeit s'oppose en revanche au contrôle, car cela n'est pas en adéquation avec le travail de rue de l'église. Silja Wenk est opposée à un échange de données, surtout au début d'une crise, et plaide pour « so viel Bürokratie und Kontrolle als notwendig, aber so wenig als möglich. » (autant de bureaucratie et de contrôle que nécessaire, mais aussi peu que possible). L'Armée du Salut prône la confiance en la personne qui demande de l'aide.

La crise continue et les ressources s'épuisent

Les ateliers ont permis de constater qu'avant de discuter des éléments à améliorer en cas de prochaine crise, une question beaucoup plus pertinente serait : comment gérer la crise Covid-19 actuelle, qui dure encore. En effet, alors que certain·es parlent de crise « post-Covid », d'autres parlent de la même crise qui continue. Le problème qui se pose en particulier, est celui des ressources mobilisées au début de la pandémie qui s'épuisent aujourd'hui alors que les publics cibles sont toujours dans le besoin.

À Lausanne, la représentante de Fleur de Pavé explique qu'« il devient difficile de dire aux personnes que cette aide s'arrête ». Il en va de même chez Mère Sofia : Véronique Eichenberger raconte que l'équipe se retrouve dans une situation avec des prestations « qu'on doit penser à financer autrement ou arrêter, alors que la réalité du terrain montre qu'elles sont nécessaires ». Au Service social de la ville de Lausanne, Judith Bovay dit qu'après avoir allégé temporairement les critères d'octroi du revenu d'insertion, « on est obligés de retourner à la normale [...] il y avait un certain nombre d'aides qui ne pouvaient pas se poursuivre parce qu'elles ne répondaient pas aux normes ». Elle ajoute qu'il faudrait réfléchir à des aides à plus long terme, qui répondraient aux besoins existants qui vont se poursuivre après la crise, et pour les moments de crise. Concernant la gestion de la crise qui continue, Antonello Spagnolo de la DGCS explique qu'il existe un Comité de pilotage de la *Centrale des Solidarités*¹⁸ qui réunit régulièrement l'ensemble des acteurs sociaux et qui « s'interroge sur comment poursuivre ce qui a été fait, comment maintenir un certain niveau d'aide, afin de soutenir les populations vulnérables ».

David Perrot, directeur du Groupe sida Genève, propose une réflexion sur l'impact social d'un problème de santé dans le cadre des mesures prises pour endiguer la pandémie de Covid-19 : « on a essayé de résoudre un problème de la santé en créant un autre problème parce qu'on n'a pas assez considéré cette intersection entre santé et social [...] cet impact on ne l'a pas vu venir ou peut-être pas eu une vue d'ensemble ». Par ailleurs, le directeur du CAPAS craint que les ressources de la Chaîne du Bonheur soient épuisées d'ici l'automne prochain : « visiblement on n'est pas encore en train d'anticiper ce qu'on va vivre au mois d'octobre ». Le Réseau Femmes arrive également au bout de ses ressources : « Ces femmes continuent de venir nous voir et on a l'impression de les porter à bout de bras, tant bien que mal, avec des bouts de ficelles [...] Mais on ne va pas pouvoir tenir comme ça pendant des mois et des mois, car il n'y aura plus de possibilités pour nous d'aider ces personnes » explique Ludivine Mayer.

À Zurich, les représentant·es de la Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) et de la Schweizerische Stiftung für die Familie (SSfF) évoquent un besoin de soutien financier au-delà du soutien des bénéficiaires, pour couvrir les frais des infrastructures et du personnel, notamment pour pouvoir engager du personnel formé en travail social. Solidara Zürich constate un épuisement des ressources. Leurs points de contact à bas seuil ont été débordés, parce que le seuil pour accéder à de nombreuses autres offres d'aide s'est élevé, ou que des conseils personnalisés n'étaient plus possibles. Ainsi, le soutien de la Chaîne du Bonheur serait encore nécessaire selon Béatrice Bänninger.

À Berne, la représentante de la Beratungsstelle für Sans-Papiers dit que les effets tardifs de la crise commencent se faire sentir et qu'il faudrait rendre visible le fait que la crise continue dans la presse. Caritas et la Kirchliche Gassenarbeit ont besoin d'un soutien financier pas

¹⁸ <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/hotline-et-informations-sur-le-coronavirus/solidarites-covid-19-aide-a-la-vie-quotidienne-et-aides-financieres>

uniquement pour soutenir les bénéficiaires mais aussi pour financer les infrastructures et le personnel, comme à Zurich.

À Bâle, Martina Saner de Winterhilfe (Secours suisse d'hiver) dit que la crise n'est pas terminée et que les organisations luttent toujours contre les effets tardifs. Jannice Vierkötter de l'association Surprise souligne que les besoins des personnes sont toujours aussi accrus. Néanmoins, elle dit que la sécurité financière à court terme (« die kurzzeitige finanzielle Sicherheit ») était extrêmement importante pour les personnes dans le besoin, mais que l'accompagnement social de ces personnes reste nécessaire.

Au Tessin aussi, les participant·es évoquent le fait que les besoins restent élevés mais que les ressources sont limitées.

Évaluation de la politique de soutien de la Chaîne du Bonheur

Tout d'abord, la simplicité des procédures de demande de soutien et la rapidité de la Chaîne du Bonheur sont saluées par l'ensemble des représentant·es des organisations soutenues dans toutes les régions. Ensuite, quelques personnes soulignent l'utilité d'avoir financé de plus « petites » organisations de terrain, en plus des partenaires habituels de la Chaîne du Bonheur (organisations de portée nationale) et d'avoir ainsi aidé des personnes qui passent à travers les mailles du filet social.

En effet, à Lausanne, le directeur de Mère Sofia a trouvé très positif de financer des organisations « du terrain » directement, sans intermédiaire. La représentante de Fleur de Pavé souligne l'importance d'avoir pu, grâce au financement de la Chaîne du Bonheur, répondre à des demandes de « populations marginalisées » (travailleuses du sexe, sans-papiers) et dit que la Chaîne du Bonheur a été « la Chaîne des oublié·es très souvent, les oublié·es d'un système ».

À Genève, Alain Bolle a également trouvé positif d'avoir étendu le soutien aux petites organisations. Il ajoute : « il faudrait que ce soit acquis qu'il y a des organisations de terrain propres à chaque canton, qui offrent une stabilité et une rigueur dans la gestion des fonds, qui doit rassurer la Chaîne du Bonheur [...] ils ont certainement découvert des acteurs solides qui offrent des garanties de bonne gestion des dons ».

Concernant Zurich, Lelia Hunziker de la Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration a écrit dans le chat de la réunion : « Ich fand es ein sehr, sehr starkes Statement von der Glückskette sich für sehr vulnerable und marginalierte Menschen in der Schweiz zu engagieren » (une forte déclaration de la part de la Chaîne du Bonheur de s'être engagée auprès des personnes très vulnérables et très marginalisées).

À Bâle, les procédures simples ont été fortement appréciées, bien qu'il ait été compliqué pour l'Armée du Salut de distinguer ses fonds propres du fonds Chaîne du Bonheur pour la statistique (défi de comptabilité).

Au Tessin, le soutien financier de la Chaîne du Bonheur a permis de lancer de nouveaux projets et Emmaüs Tessin a survécu grâce à ce fonds. De plus, il a permis aux organisations locales d'atteindre et d'aider les personnes qui n'ont pas accès aux aides étatiques.

Rôle de la Chaîne du Bonheur dans une crise

À Lausanne, les autorités de la ville et du canton constatent également la nécessité de l'aide apportée par la Chaîne du Bonheur. En effet, la cheffe du Service social souligne l'utilité d'une aide plus spontanée et rapide, tandis que l'aide étatique a des contraintes et doit être soumise à des validations, ce qui prend plus de temps. Elle a trouvé le soutien apporté par la Chaîne du Bonheur « indispensable » et que c'est une « richesse d'avoir une pluralité des aides qui permet de donner les moyens effectifs pour répondre à des besoins du terrain ». Elle souligne également que cette aide privée a permis d'atteindre les populations qui ne sont pas connues des services sociaux. Antonello Spagnolo de la Direction générale de la cohésion sociale du canton de Vaud a également trouvé cette aide « essentielle et complémentaire aux aides étatiques » et a trouvé positif qu'il y ait « dans une situation de crise, une aide beaucoup moins bureaucratique et beaucoup moins stigmatisante » afin de protéger les personnes sans permis de séjour ou avec un permis B qui craignent de demander l'aide sociale. Il ajoute : « On voit les limites de l'intervention de l'État avec ces aides et la nécessité indispensable de la solidarité au sens large ».

À Genève, le soutien de la Chaîne du Bonheur a donné une certaine visibilité et légitimité à la Pastorale des Milieux ouverts selon Inès Calstas, ce qui aurait aidé à l'obtention d'autres fonds privés. Par ailleurs, la représentante du CCSI souligne qu'en raison de leur bonne connaissance du terrain – et notamment d'un public ayant par nature peu de liens avec les autorités – mais aussi de structures plus légères et adaptables, les associations de terrain ont été des partenaires essentiels pour répondre à l'urgence sociale.

À Berne également, il est clair pour Samuel Woodtli de Naschet Jenische que la gestion d'une crise doit être assumée par l'État. Il dit que « wir haben viel gemacht, was über den Sozialstaat hätte geleistet werden sollen » (nous avons fait beaucoup de choses qui auraient dû être faites par l'État social). Cet avis est partagé par la représentante de Caritas Berne.

Enfin, à Bâle, le soutien de la Chaîne du Bonheur a permis à Winterhilfe (Secours suisse d'hiver) de récolter d'autres fonds.

Attentes envers la Chaîne du Bonheur

Tout d'abord, Sandrine Devillers de Fleur de Pavé suggère à la Chaîne du Bonheur de rester à l'écoute des populations marginalisées et de continuer à prioriser l'aide envers ces personnes.

Ensuite, plusieurs personnes mentionnent le désir de continuer à être financé par la Chaîne du Bonheur, sachant que la crise continue et que des personnes sont encore dans le besoin. C'est notamment le cas de Silvana Mastromatteo de la Caravane sans Frontières (Genève) qui évoque des besoins d'aide financière pour l'hébergement d'urgence à Genève, car elle constate qu'il va manquer des places d'hébergement l'hiver prochain. L'atelier du Tessin révèle aussi un

besoin de poursuivre cette aide. À Bâle, la directrice de la Frauenhaus se demande aussi si la Chaîne du Bonheur va financer les effets tardifs de la crise. Silja Wenk, vice-présidente de Caritas Berne, dit pouvoir s'imaginer un engagement politique plus important de la Chaîne du Bonheur dans la lutte contre la pauvreté. Ainsi, elle pourrait mettre à disposition des fonds pour amortir les conséquences sociales de la crise et coordonner les différentes organisations. La représentante de l'Anlaufstelle für Sans-Papiers à Bâle suggère également que la Chaîne du Bonheur prenne le rôle de coordination des organisations dans une crise.

De plus, à Zurich, plusieurs personnes ont mentionné un besoin de financement des infrastructures et du travail du personnel (FIZ, SSfF et Zürcher Stadtmission). Il en va de même pour la Kirchliche Gassenarbeit à Berne et pour l'Anlaufstelle für Sans-Papiers et Surprise à Bâle.

Enfin, le directeur de Mère Sofia (Lausanne) évoque l'idée d'avoir un organe qui détermine la répartition du financement entre les structures et qui veille à ce qu'aucune structure de terrain ne soit oubliée. De même, Michel Steiner de Schwarzer Peter propose de repenser l'attribution du soutien qui selon lui a été aléatoire pendant la crise.

Questions des ateliers dans les grandes villes (Lausanne, Genève, Bâle, Berne, Zurich) et au Tessin

Les leçons de la crise du printemps 2020

- Du point de vue de votre organisation – ce que vous ne feriez plus, ce que vous referiez.
- Du point de vue des problèmes sociaux qui sont apparus et des bénéficiaires de l'aide.

La gestion de la crise du printemps 2020

- Avez-vous dû réorganiser vos prestations, et si oui comment ?
- Comment avez-vous géré les professionnel·les, les bénévoles durant la pandémie... ?
- Aviez-vous un protocole de gestion de crise ? A-t-il fonctionné ? En avez-vous créé un ?

La coordination de l'aide au printemps 2020

- Sur le plan de la coordination/coopération entre organisations, la crise a-t-elle changé quelque chose ? Y a-t-il eu de nouvelles collaborations ? Lesquelles et pourquoi ?
- Quel bilan tireriez-vous de la coordination/coopération entre organisations (notamment entre privé et public) ?

L'impact de l'aide de la Chaîne du Bonheur

- Quelle évaluation faites-vous de la politique de soutien de la Chaîne du Bonheur au niveau des procédures, de la rapidité, du ciblage de l'aide, etc. ?
- Auriez-vous des suggestions à faire à la Chaîne du Bonheur en cas de prochaine crise ?

Annexe 5. Vignettes (entretiens avec des bénéficiaires d'une sélection d'organisations dans les villes de Zurich, Berne, Bâle, Genève et Lausanne)

Prof. Jean-Pierre Tabin, Prof. Matthias Drilling, Marie Lequet, Martin Böhnel

Kirchliche Gassenarbeit, Bern, 25.03.21

Herr Z., mittleres Alter

Herr Z. ist mittleren Alters und wird am heutigen Tag von seinem Hund begleitet. Er lebt in einem Bauwagen auf einem städtischen Wagenplatz. Dieser werde alle sechs Monate gewechselt. Das sei von der Stadt so verordnet worden. Er würde seit über zehn Jahren in seinem Wagen leben und schildert, dass sich sein Alltag aufgrund des Lockdown nicht verändert habe. Er berichtet, die hiesige Einrichtung habe im Lockdown einen Wasseranschluss auf dem Wagenplatzgelände eingerichtet und regelmässig warmes Essen vorbeigebracht. Öffentliche Hilfe würde er niemals beanspruchen wollen. Gelegentlich helfe er bei Umzügen aus und bittet. Er ergänzt, manche Passantinnen und Passanten seien im Lockdown grosszügiger gewesen. Innerhalb von zwei Stunden seien manchmal rund 50 Franken zusammengekommen. Ausserdem würde er auf dem Wagenplatz mit anderen Menschen zusammenleben. Sie unterstützen sich gegenseitig, z.B. mit einer Wagenplatzkasse. Wenn sie gemeinsam kochen, kann immer eine Person etwas Kochbares beisteuern. Die Person hat während des Lockdown einmal wöchentlich zwei Lebensmittelsäcke abgeholt. Ausserdem kommt er wöchentlich zum Plaudern vorbei. Bereits vor dem Lockdown habe er die Gassenarbeit regelmässig besucht, meistens um sich mit anderen Menschen auszutauschen.

Frau K., mittleres Alter

Frau K. ist mittleren Alters und wohnt mit ihrem Hund in einer 1-Zimmer-Wohnung. Sie sei im Lockdown vielfach allein gewesen, entweder zu Hause oder für Spaziergänge in der Stadt, begleitet von ihrem Hund. Sie habe noch während des Lockdown in einer Recyclingfabrik gearbeitet; eine Stelle, die ihr die Sozialhilfe vermittelt. Dort hat sie mehrere Jahre täglich von 9 bis 12 Uhr und von 13 bis 18 Uhr gearbeitet und rund 1'100 Franken im Monat verdient. Die Stelle hat sie Ende 2020 verloren. Das firmeninterne Schutzkonzept erlaubte nicht, mehr als sechs Personen in einem Raum zu versammeln. Dadurch stünden ihr nun deutlich weniger Franken zur Verfügung. Wegen eines Unfalls ist sie zurzeit nicht erwerbstätig. Sie bezieht eine Witwenrente und Ergänzungsleistungen, das sind monatlich rund 1'600 Franken. Die interviewte Person hat während des Lockdown ein bis zwei Mal wöchentlich Lebensmittelsäcke in der Gassenarbeit abgeholt. Einmal in der Woche komme sie vorbei, um sich mit anderen Leuten zu unterhalten.

Herr D., mittleres Alter

Herr D. wohnt mit seinem Hund in einer 1-Zimmer-Wohnung. Im Lockdown sei er oft allein gewesen. Er berichtet, ein Nachtmensch zu sein und er würde sich hobbymäßig Spielzeugfahrzeuge im Internet zusammenkaufen. Anlässlich des Interviews hat er einen Truck dabei. Die interviewte Person lebt seit ungefähr zwei Jahren von Sozialhilfegeldern. Davor sei er als Berufschaffeur unterwegs gewesen; dies vor allem nachts und an Wochenenden. Die Gassenarbeit habe er während des Lockdown aufgesucht, um wöchentlich Lebensmittelsäcke abzuholen. Auch schon vor dem Lockdown habe er die Gassenarbeit regelmässig besucht. Hin und wieder kommt Herr D. für ein Beratungsgespräch vorbei, oder wie heute, um sich mit anderen Leuten zu unterhalten. Da die hiesige Einrichtung sonntags geschlossen hat und er abends unterwegs sei, würde er meistens die Gassenküche aufsuchen. Diese habe auch abends geöffnet und er würde dort für 5 Franken Suppe, Salat, Hauptgang und Dessert bekommen.

Treffpunkt Glaibasel, Basel, 12.04.21**Herr A., mittleres Alter**

Das plötzliche Fehlen sozialer Kontakte sei besonders einschneidend gewesen im Lockdown, schildert Herr A. Während des Lockdown habe er sich mittags mit Take-away Essen des Treffpunkts verpflegt. Er würde hier regelmässig drei bis vier Mal wöchentlich vorbeigekommen, um eine warme Mahlzeit abzuholen. Auch vor dem Lockdown habe er den Treffpunkt drei bis vier Mal in der Woche aufgesucht. Obwohl das Essen wichtig sei, wäre der Kontakt zu anderen Menschen fast noch wichtiger. Im Treffpunkt wird er als Mensch wahrgenommen. Herr A. isst ausserdem regelmässig Frühstück in einer anderen Gassenküche. Die interviewte Person lebt zur Untermiete in einem Zimmer und bezieht seit rund acht Jahren Sozialhilfe. Der Lockdown habe sich allerdings nicht wesentlich auf seine finanzielle Lage ausgewirkt. Diese sei immer in etwa gleich knapp, obwohl er während des Lockdown auch verzichten musste, bspw. auf Farbenkauf. Denn hin und wieder würde er ein Bild verkaufen. Eine solche schwerwiegende Krise hätte er sich in der Schweiz nie vorstellen können. Allgemein habe er festgestellt, dass die Menschen etwas dünnhäutiger geworden sind.

Frau D., über 50

Der Lockdown wirkte sich vor allem auf ihr Konsumverhalten aus, berichtet Frau D. Die Nähe zur deutschen Grenze sei attraktiv, denn sie würde ennet der Grenze für weniger Geld mehr bekommen. Durch die Grenzschiessung sei die Einkaufsoption im Lockdown weggebrochen. Sie habe sich Gedanken machen müssen, worauf sie verzichten kann und mit anderen Hausbewohnerinnen und Hausbewohnern damit begonnen, z.B. Brot zu backen, also Eigenes zu produzieren. Solche Aktivitäten trugen im Haus zum besseren Kennenlernen bei. Vom Angebot des Treffpunkts habe sie kurz vor der Pandemie erfahren. Frau D. wohnt in unmittelbarer Nähe der Einrichtung. Daher sei sie während des Lockdown regelmässig drei bis vier Mal wöchentlich vorbeigekommen, um eine warme Mahlzeit abzuholen. Sie bezieht Sozialhilfe und putze

gelegentlich die Wohnung einer pflegebedürftigen Person im Haus. Dieser finanzielle Zustupf habe sich während der Krise ergeben.

Sozialwerk Pfarrer Sieber, Zurich, 20.04.21

Herr H., pensioniert

Herr H. übernachtete während des Lockdowns auf dem Gelände des Pfuusbus. Bis Januar 2020 wohnte er in einer städtischen Alterssiedlung. Er kündigte seine Wohnung kurz darauf; die Strukturen in der Alterssiedlung hatte er zunehmend als persönliche Einschränkung empfunden. Von der Übernachtungsmöglichkeit im Pfuusbus erfuhr er von Freunden. In der Zeit des Lockdown konnte er viel Geld sparen, das er noch vor der Pandemie für diverse Freizeitaktivitäten ausgegeben hatte. Im Lockdown konnte er diesen nicht mehr nachgehen. Herr H. ist seit mehreren Jahren pensioniert und bezieht eine Rente. Neben der Schlafmöglichkeit hat er meistens täglich in der Gassenküche (Brotegge) gefrühstückt und auch zu Abend gegessen. Tagsüber hat er sich mit Freunden verabredet und sei abends in den Pfuusbus zurückgekehrt. « Der Pfuusbus hat die Menschen weg von der Strasse gebracht. Niemand musste während des Lockdown hungern ».

Herr K., über 50

Herr K. hat sich ganz zu Beginn der Pandemie mit dem Virus angesteckt und verbrachte einige Tage im Fachspital Sune-Egge (Sozialwerk Pfarrer Sieber). Das war Anfang April 2020, mitten im Lockdown. In den warmen Monaten schläft er im Zelt, irgendwo im Wald, wo er niemanden stören würde. Da er nach dem Spitalaufenthalt einen Ort suchte, wo er sich « aufpäppeln » wollte, suchte er im Frühjahr 2020 den Pfuusbus auf. Dieser hatte Mitte Mai für eine Woche geschlossen. Diese Zugangssperre sei veranlasst worden, um das Areal auf die Schutzbestimmungen neu umzugestalten. Diese eine Woche sei finanziell einschneidend gewesen, berichtet K., denn sämtliche soziale Einrichtungen in der Stadt hatten geschlossen und er musste sich ausserhalb verpflegen. Grundsätzlich würde er nur in den sozialen Einrichtungen essen. Herr K. ist nicht erwerbstätig und bezieht keine öffentliche Hilfe. Hin und wieder verdiene er mit Reparatur- oder Reinigungsarbeiten ein Kleingeld dazu. Schliesslich habe er mehrere Jahre als Heizungssanitär gearbeitet und kann sich daher handwerklich betätigen. Die Sieber Werke hat K. vor allem wegen der Schlaf- und Essensmöglichkeit aufgesucht. In den Wintermonaten sei er täglich hier. Er würde im Pfuusbus schlafen, weil es draussen zu kalt sei und verpflege sich tagsüber in der Brotegge. Er isst regelmässig im Chrischtehüsli, Netz 4 oder im Café Yucca der Zürcher Stadtmission. Erstmals war er vor fünf Jahren hier; damals hatte er noch einen festen Wohnsitz und ging einer Arbeit nach.

Fonds commun de solidarité du Réseau Femmes, Genève, 07.05.21

Madame B., âge moyen

Madame B. est une femme originaire d'un pays de l'Est de l'Europe, sans permis de séjour, qui vit à Genève avec sa fille de 13 ans. Sa fille va à l'école et fréquente également une école de musique. Mme B. est chanteuse et raconte qu'elle était connue dans son pays d'origine.

Avant la pandémie, elle a travaillé pendant trois mois comme chanteuse dans une discothèque et elle faisait également des heures de ménage, jusqu'à ce que la discothèque a fermé et qu'elle perde ce travail. Elle a en même temps perdu son logement, car elle habitait dans l'appartement de son employeur avec sa fille, et il n'avait plus les moyens de rester dans cet appartement à cause de la fermeture de sa discothèque. Elle n'a pas travaillé pendant une période, mais elle faisait un peu de bénévolat. Elle s'est rendue à l'Armée du Salut, où on lui a financé deux nuits à l'hôtel, puis elle trouvé deux places (pour elle et sa fille) dans un foyer. Elle dit qu'à ce moment-là elle a « *tout perdu* ». Elle raconte qu'elle regardait tout le temps les annonces pour trouver un emploi. Elle en a finalement trouvé un dans une autre discothèque, et quelques heures de ménage. Ensuite, elle a trouvé un appartement en sous-location grâce à un ami. Sa situation s'est alors améliorée, elle explique qu'à cette période, son salaire lui permettait de vivre et de payer le loyer (2'100 fr. pour un 2,5 pièces), la nourriture, son téléphone portable, le téléphone portable de sa fille et l'électricité. Elle prenait aussi des cours de français et elle faisait du bénévolat.

Mais quand la pandémie est arrivée au printemps 2020, sa situation s'est dégradée : la discothèque où Mme B. travaillait a fermé, elle a perdu beaucoup d'heures de ménage et elle n'a plus réussi à payer le loyer. Elle n'a reçu aucune indemnité. À ce moment-là, son enseignante de français l'a orientée vers F-information, une organisation du Réseau Femmes à Genève. Elle a reçu de l'aide pour le paiement du loyer et quelques bons pour acheter de la nourriture et des habits. Elle précise avoir aussi reçu des bons des Colis du Cœur et de Caritas. F-information l'a aidée à plusieurs reprises au début de la pandémie, pour le paiement du loyer et de l'école de musique de sa fille. « *Sans cette aide, je ne sais pas ce que j'aurais fait.* » Elle a également conseillé à Mme B. de chercher un appartement moins cher, ce qu'elle a fini par trouver (1'010 fr. par mois). Par contre, elle n'a pas retrouvé de travail, hormis quelques heures occasionnelles de ménage. Elle dit qu'elle n'arrête pas de chercher. Elle est actuellement suivie par une assistante sociale du Centre social protestant qui l'a aidée pour le paiement de deux loyers. Elle explique que le CSP ne distribue pas de l'argent comme F-Information et que cette dernière l'aide moins qu'au début de la pandémie, car l'association a moins de fonds. Toutefois, elle lui a donné un bon d'achat la semaine passée. Elle s'exclame à propos de la personne qui la suit à F-Information : « *Elle est vraiment parfaite ! Je me sens comme avec ma sœur ou ma cousine.* » Elle n'a jamais demandé l'aide sociale. Elle dit que sa situation ne s'améliore pas et qu'elle est très stressée, ce qui lui a donné de l'hypertension. « *Je suis bloquée complètement [...] Je suis dans une situation très très grave, très difficile* ». En effet, elle n'a pas réussi à payer la totalité

de l'école de musique de sa fille, il lui reste 350 fr. à payer, et ce malgré l'aide du CSP, de F-Information et aussi l'aide d'amis.

Pastorale des Milieux ouverts, Genève, 18.05.21

Monsieur A., âge moyen

Monsieur A. est un homme originaire d'un pays d'Afrique de l'Ouest, en Suisse depuis 2015 avec un permis B. Il était longtemps sans logement, il a vécu quelque temps dans une caravane et dans un squat. Il a trouvé un studio il y a deux mois (au moment de l'entretien).

Il fréquente la Pastorale des Milieux ouverts depuis 5 ans, qu'il a connu alors qu'il faisait du bénévolat pour la ville de Genève. Il était au départ bénéficiaire, puis il est devenu bénévole. En effet, au sein de la Pastorale, les bénéficiaires sont en même temps bénévoles et participent aux activités. Il a pu aider à mettre en place des projets pour les personnes sans logement et apporter son expérience du sans-abrisme.

Au niveau professionnel, il avait trouvé un travail de conciergerie à 50 % trois mois avant le début de la pandémie. Il a pu maintenir cet emploi qu'il occupe aujourd'hui encore. Il est également veilleur de nuit (bénévolement) à la Caravane Sans Frontières (auprès des personnes sans-abri). Il dit qu'il ne gagne pas beaucoup d'argent (uniquement le salaire de la conciergerie), et que son loyer lui coûte 600 fr. par mois. La seule aide qu'il reçoit est le subsidie à l'assurance maladie. Il dit n'avoir jamais pensé à demander l'aide sociale. Il ajoute ne pas aimer demander de l'aide, et ce même au sein de la Pastorale ; il préfère laisser la priorité aux personnes qui en ont plus besoin, et il veut plutôt participer aux activités.

La pandémie n'a pas changé sa situation personnelle, mais il dit qu'elle est toujours compliquée aujourd'hui. Par contre, il a trouvé que le début de la pandémie était difficile au sein de la Pastorale car c'était la seule structure ouverte, et les demandes ont fortement augmenté. Il raconte que la pandémie a certes fait augmenter la précarité, mais qu'il y a un côté positif : l'élan de solidarité des personnes. Il explique que la Pastorale a reçu beaucoup de dons de nourriture et de bons d'achat. Il ajoute que la pandémie a également permis aux personnes de « *comprendre vraiment ce que c'est la précarité* ». Il explique aussi que toutes les activités proposées par la Pastorale (notamment les potagers) ont permis aux personnes sans-abri d'avoir des projets et des rêves.

Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers, Lausanne, 25.03.21

Mme O., 38 ans

Madame O. est une femme de 38 ans, originaire d'un pays d'Amérique latine. Elle vit seule dans un studio à 650 fr. dans le nord de Lausanne et elle n'a pas de permis de séjour. Elle est venue en Suisse il y a 10 ans pour étudier dans une Haute école. Suite à un échec, elle n'a pas

pu s'inscrire dans un autre cursus et elle a suivi un cours de français. Elle avait des petits emplois à côté de ses études, certains étaient déclarés et d'autres ne l'étaient pas : dans le domaine du sport avec les personnes en situation de handicap (déclaré), l'animation d'anniversaires pour enfants (non déclaré), et des heures de ménage (certaines déclarées et d'autres non).

L'arrivée de la pandémie a eu un grand impact sur sa situation car ces activités ont cessé au début de la pandémie, à l'exception de quelques heures de ménage. Elle explique qu'elle n'a pas été indemnisée pour ses emplois non déclarés et que certain·es employeurs ou employeuses étaient malhonnêtes. Elle est membre du Collectif de soutien aux sans-papiers depuis 3 ans. À la base, elle s'était rendue au CVSSP pour chercher de l'aide pour elle-même, car elle avait besoin de renseignements sur ses possibilités suite à son échec à l'université, et aujourd'hui elle y fait du bénévolat. Toutes ses activités vont reprendre au mois d'avril 2021, ce qui la soulage.

Guide d'entretien avec les bénéficiaires (entretiens avec des bénéficiaires d'une sélection d'organisations dans les villes de Zurich, Berne, Bâle, Genève et Lausanne)

L'impact de la pandémie ou des mesures prises pour endiguer la pandémie sur la situation

1. Pouvez-vous m'expliquer ce que la pandémie, ou les mesures pour endiguer la pandémie ont changé dans votre vie ?

a. Au niveau de votre vie de tous les jours ?

Relances :

- Organisation de la vie quotidienne
- Enfants éventuels (les écoles ont été fermées)

b. Au niveau de votre situation professionnelle ?

Relances :

- Aviez-vous un emploi au moment où la pandémie est arrivée ? Si oui, de quel type (stable, non stable) ? Dans quel domaine ?
- Si oui, avez-vous perdu votre emploi à cause de la pandémie ? Si oui, avez-vous été indemnisé·e (chômage partiel, APG, RHT) ?
- Avez-vous un emploi actuellement ? Si oui, dans quel domaine ?

c. Au niveau de votre situation financière ?

Relances :

- Aviez-vous des difficultés financières au moment où la pandémie est arrivée ?
- Avez-vous eu davantage de difficultés financières suite à la pandémie ?
- Comment vous débrouillez-vous (salaire, économies, aides, réseau...) ?

d. Au niveau du logement ?

Relances :

- Aviez-vous un logement au moment où la pandémie est arrivée ? Si oui, quel type de logement ? Avec qui habitiez-vous (famille, seul·e...) ?
- Avez-vous un logement actuellement ? Si oui, quel type de logement ? Avec qui habitez-vous ? (famille, seul·e...)

Fréquentation de la structure avant/pendant/après le lockdown

2. Comme je vous l'ai expliqué au début de notre entretien, je m'intéresse surtout au printemps dernier, lorsque nous étions en semi-confinement/lockdown. Avez-vous fréquenté [*nom de l'organisation*] au tout début de la pandémie (au printemps 2020) ?
 - b. Si oui, pour quels types de services (nourriture, hébergement, conseil, accompagnement, écoute, soutien financier, soins, autre) ?
 - c. Si oui, est-ce que vous êtes venu·e souvent ? Vous vous souvenez combien fois par semaine ou par mois ?
 - d. Si oui, l'aviez-vous déjà fréquenté avant la pandémie ou était-ce la première fois ?
 - e. Avez-vous trouvé ce dont vous aviez besoin ? De votre point de vue, d'autres services devraient-ils être proposés par [*nom de l'organisation*] ? Lesquels ?
 - f. Avez-vous fréquenté d'autres structures ? Si oui, lesquelles ?
 - g. Avez-vous également demandé l'aide publique (aide sociale) ? Si non, pourquoi ? Si oui, l'avez-vous reçue ?

En conclusion

3. Avez-vous quelque chose à ajouter ? Je vous remercie de m'avoir consacré votre temps.

Annexe 6. Argus concernant les actions (co)financées par la Chaîne du Bonheur

Prof. Jean-Pierre Tabin, Prof. Matthias Drilling, Marie Lequet, Martin Böhnel

28 janvier 2021

Argus concernant les actions (co)financées par la Chaîne du Bonheur

L'Argus comprend 123 documents en français, allemand et italien concernant les actions (co)financées par la Chaîne du Bonheur : 42 articles de presse, 50 émissions ou reportages télévisuels et 31 émissions radiophoniques¹⁹. Ces documents couvrent une période allant du 1^{er} avril au 30 juin 2020.

Cet argus a été constitué par une recherche systématique à l'aide de mots-clés. Les documents devaient contenir le mot *Chaîne du Bonheur* plus un mot-clé associé à la pandémie de coronavirus plus un mot-clé associé aux actions de la Chaîne du Bonheur (voir figure 1 et tableau 1).

Figure 1 : Logique de recherche par mots-clés

Chaîne du Bonheur + 1 mot-clé associé à la pandémie + 1 mot-clé associé aux actions de la Chaîne du Bonheur

Tableau 1 : Mots-clés utilisés pour la création de l'Argus concernant les actions (co)financées par la Chaîne du Bonheur

Mots-clés associés à la pandémie de coronavirus	Mots-clés associés aux actions de la Chaîne du Bonheur
Pandémie	Pauvreté
Covid	Précarité
Coronavirus	Économie domestique
	Prostitution
	Migration
	Chômage
	Sans-papiers
	Distribution de nourriture
	Distribution d'argent
	Distribution de produit d'hygiène

¹⁹ Les articles, reportages et émissions télévisuelles et radiophoniques proviennent des titres suivants : 24 heures, 20 minutes, rts.ch, Le Temps, Le Nouvelliste, La Tribune de Genève, Bilan, Arcinfo, La Liberté, L'Agefi, SDA/ATS, swissinfo.ch, Urner Zeitung, Die Wochenzeitung, 20 Minuten, Aargauerzeitung, srf.ch, Bernerzeitung, watson.ch, La Regione, Il corriere del Ticino, Cooperazione.

Résultats

L'analyse de l'Argus concernant les actions (co)financées par la Chaîne du Bonheur entre le 1^{er} avril et le 30 juin 2020 donne les résultats suivants. Sur les 123 documents, nous en avons éliminé 62 qui étaient trop sommaires, trop périphériques ou faisaient doublon. Par région linguistique, ces documents se distribuent en 39 articles en français, 15 articles en allemand et 7 articles en italien.

Nous avons regroupé ces 61 documents en 6 sujets suivant les questions évoquées dans les documents. Les sujets sont : le travail rémunéré, la situation matérielle, la santé et le bien-être, la famille et l'environnement social, la politique ainsi que les nouveaux publics.

Le tableau N°2 montre la distribution en Suisse et par région linguistique des 61 documents, par sujet. Il fait apparaître comme principale préoccupation médiatisée la **situation matérielle** ; il s'agit pour l'essentiel de l'impact des mesures prises pour endiguer la pandémie sur l'accès à la nourriture, sur la capacité de faire face à des dépenses courantes, de payer le loyer, l'assurance maladie, des frais médicaux, des frais dentaires, sur les dettes, les poursuites et sur la situation des personnes sans-abri, la situation alimentaire étant la plus souvent évoquée. Plus du trois quarts des documents évoquent un problème lié à cette situation matérielle.

Les sujets ensuite le plus souvent évoqués, la plupart du temps en référence à cette situation matérielle, sont d'une part l'impact des mesures sur le **travail rémunéré** et d'autre part sur des groupes sociaux, essentiellement les **familles**. Plus de 6 documents sur 10 évoquent un problème lié à l'un ou l'autre de ces deux sujets. Pour ce qui concerne le travail rémunéré, il s'agit de l'impact des mesures prises pour endiguer la pandémie sur le personnel de l'économie domestique, sur la diminution des horaires de travail et du revenu, sur les licenciements, sur la situation des petit·es indépendant·es, sur la situation dans le secteur de la restauration, sur les contrats précaires, à l'heure ou sur appel, sur les working poors, sur le travail du sexe, sur le secteur informel, sur les jobs d'étudiant·es. La situation la plus souvent abordée est celle du personnel féminin de l'économie domestique, pour expliquer que cette catégorie de personnes a perdu la possibilité d'exercer cet emploi, avec les conséquences financières qui en découlent. Pour ce qui concerne la famille et l'environnement social, il s'agit de l'impact des mesures prises sur la situation monétaire des familles, notamment des mères seules, mais aussi sur la garde d'enfants, sur la possibilité d'avoir des aides ménagères, et plus spécifiquement sur les personnes âgées, les jeunes ou les enfants. Dans ces deux groupes de préoccupations, l'on observe des effets sexués de la crise. Elle touche davantage, selon les médias, les femmes, à cause de l'impact sur les emplois féminisés et sur les familles dont elles assument principalement la charge.

Les trois sujets suivants sont évoqués dans moins de la moitié des documents retenus. Pour le sujet **politique** (4,6 documents sur 10), s'agit principalement de l'impact des mesures prises sur les personnes sans-papiers, non soutenues par l'État social, migrant·es, dans le processus d'asile. C'est le lien entre politique migratoire et politique sociale qui apparaît en creux, donc davantage les problèmes liés à l'absence de couverture sociale d'une partie de la population.

La question des **nouveaux publics** en situation de pauvreté est évoquée dans 4,3 documents sur 10, donc c'est une attention à la précarité des conditions de vie qui peut se transformer en pauvreté en cas de crise, ou autrement dit à la pauvreté invisible en l'absence de crise. Enfin, le sujet de la **santé** et du **bien-être** est évoqué dans moins de 4 documents sur 10. Il s'agit de l'impact des mesures prises sur la situation de santé des personnes âgées, en situation de handicap, sur les soins aux malades, sur la santé mentale, sur l'interruption de grossesse, sur le sentiment de honte, de détresse ou d'inquiétude.

Tableau N°2 : Argus Chaîne du Bonheur (N=61), par catégorie²⁰

Catégorie	Nb. total de documents	Situation matérielle	Travail rémunéré	Famille et environnement social	Politique	Nouveaux publics	Santé et bien-être
Suisse	61	48	38	38	28	26	23
Français	39	33	24	21	20	20	14
Allemand	15	11	9	12	8	4	7
Italien	7	4	5	5	0	2	2

Cet Argus a été réuni en lien avec l'action de la Chaîne du Bonheur durant le semi-confinement, et ceci explique sans aucun doute en partie le type de sujets abordés et leur lien direct avec la pauvreté matérielle qui était au cœur des collectes lancées. Ce qu'on peut tout de même relever, c'est d'une part que si l'ordre de fréquence des sujets est relativement similaire dans les 3 langues, le sujet de la situation matérielle est plus prégnant en français, la question du travail rémunéré et celle de la famille et de l'environnement social étant plus souvent présentes en allemand et en italien. Relevons d'autre part que la question politique – qui touche pour l'essentiel la migration – n'est pas apparue en italien. À noter également le fait que le sujet de la santé et du bien-être apparaît comme l'un des sujets les moins traités (l'avant-dernier en allemand et en italien, le dernier en français). C'est sans doute parce que la question de la santé apparaît comme secondaire par rapport aux problèmes matériels, mais c'est aussi peut-être dû au fait que les questions de santé liées aux mesures pour endiguer la pandémie n'apparaissent pas aux médias comme spécifiques aux situations de pauvreté.

²⁰ Chacun des documents peut relever d'une ou de plusieurs catégories.