



les sans abri
conférence de consensus
PARIS - 29/30 novembre 2007

**Fiche bibliographique n°1 :
Les personnes sans domicile :
comment les définir, les dénombrer, les décrire ?**

Résumé : *Les sans-domicile forment une population hétérogène aux contours extrêmement variés, faiblement définis juridiquement et difficilement quantifiables. Ils ne forment pas un groupe social homogène distinct du reste de la population. Les termes utilisés pour aborder le phénomène peuvent refléter sa perception et les problématiques qui y sont rattachées ; les enjeux de définitions sont importants, tant méthodologiques que politiques. Selon la définition retenue, le nombre de personnes classées comme sans-domicile, leurs caractéristiques socio-démographiques et leurs parcours diffèrent. Ceci est une question importante puisque cela influe sur l'ampleur et l'orientation des politiques sociales. Selon l'enquête effectuée en 2001 par l'INSEE, 86 500 personnes sont sans domicile en France dont 8% vivent à la rue.*

Les différents travaux portant sur la connaissance des personnes sans-abri se heurtent au préalable à la question délicate et débattue de la délimitation du champ concerné et de la définition des termes retenus.

Comme le note Maryse Marpsat¹, les différences d'approche sociologique classique que sont les approches réalistes et nominalistes se retrouvent sur le champ étudié. Ainsi, les sans-domicile peuvent être définis à partir d'une nomenclature précise de situations de logement, ce qui permet d'obtenir des définitions utilisables en statistiques ou alors comme une perception de la société sur cette catégorie de personnes (Simmel définit les sans-domicile comme ceux étant la cible des mesures sociales qui les visent ; pour la théorie de la labellisation ce sont ceux désignés comme tels et se reconnaissant ainsi).

Définir : les personnes « sans logis », « sans domicile », « sans abri »...

De difficiles tentatives de nomenclature

Les tentatives de nomenclature précise sont difficiles et posent d'importantes questions. Ainsi, la population sans-abri n'est pas superposable à la population sans-domicile, ou sans domicile fixe, qui peut être hébergée temporairement ou pour une durée plus importante dans des structures d'hébergement². Les personnes vivant dans des conditions de grande précarité (hébergées par un tiers, squats, logements particulièrement dégradés ou insalubres, hôtels,...) doivent également être prises en considération.

¹ Marpsat M., *Explorer les frontières. Recherches sur des catégories « en marge », Mémoire présenté en vue de l'habilitation à diriger des recherches en sociologie*, Paris VIII, Documents de travail, 145, Ined, mai 2007.

² Chambaud L., *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri*, rapport IGAS, 2007.

Quel que soit le terme utilisé (« sans domicile fixe », « sans-abri », « grands exclus » ou « gens de rien »), les personnes sans domicile forment une **population hétérogène aux contours extrêmement variés, faiblement définis juridiquement et difficilement quantifiables**. Contrairement au sens commun qui définit la personne sans domicile comme celui qui dort dehors et plus directement celui qu'on voit dans la rue, **il y a consensus sur le fait que les personnes sans domicile ne forment pas un groupe social homogène distinct du reste de la population**.

Certaines définitions restent centrées sur la privation de logement (France, Etats-Unis), alors que d'autres incluent également des critères d'exclusion sociale (en Italie, par exemple, être sans-abri signifie ne pas avoir de logement et être socialement marginalisé). Ainsi, contrairement à plusieurs pays européens, la France et les Etats-Unis privilégient uniquement le critère d'absence de logement. Mais là encore, la définition est floue tant qu'on ne précise pas le continuum de situations qui sont incluses dans la définition retenue, des sans-abri aux mal-logés (situations marginales de logement, désignées en anglais par les expressions « *at risk of homelessness* » ou « *hidden homeless* »).³

Si l'on tente de ne retenir que les définitions officielles, celles-ci varient également selon l'objectif retenu et les institutions concernées.

Le Conseil de l'Europe avait retenu en 1993 le terme large de sans-logis, en le définissant ainsi : « *une personne ou une famille socialement exclue de l'occupation durable d'un logement personnel convenable c'est à dire personnellement et socialement acceptable.* »⁴

En France, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays comme le Royaume-Uni⁵ ou les États-Unis, il n'y a pas de définition officielle des sans-domicile énoncée dans une loi dont le but serait de leur procurer un hébergement ou un logement.

Les enjeux de définition sont méthodologiques et politiques

La littérature sur les sans-abri insiste sur le fait que, plus encore que pour d'autres domaines, **les termes utilisés pour aborder le phénomène reflètent sa perception et les problématiques qui y sont rattachées** (pauvreté, logement, sécurité, santé publique, immigration,...). Ainsi, dans une étude pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), Michel Autès note que dans la presse écrite, « le sigle « sdf » est le plus souvent associé à des connotations en termes de criminalité » alors que « l'usage du terme sans-abri va davantage apparaître dans un contexte de compassion pour les victimes de la pauvreté » et que « les termes sans-logis et sans-domicile vont être mobilisés dans des contextes argumentatifs, au sein d'un débat sur les causes de l'errance ou l'efficacité des politiques de logement »⁶.

³ Par exemple, Julien Damon (Damon J., *La question SDF, ciblage et bricolages*, Thèse de doctorat, Université de Paris IV, 2001, p. 13) adopte une convention selon laquelle « sous le vocable SDF peuvent être comprises :

- (i) Les personnes totalement dépourvues de logement et ne disposant pas d'un abri pour la nuit.
- (ii) Les personnes qui se trouvent dans des centres d'hébergement pour sans-abri ou, plus largement, qui fréquentent des services proposés aux SDF.
- (iii) Les personnes qui ne disposent pas d'un logement stable et qui vont d'une adresse à l'autre.
- (iv) Les personnes qui se déclarent SDF dans la rue, dans les autres espaces publics (métro, squares, etc.), ou aux guichets de l'assistance.
- (v) Les personnes qui peuvent être spontanément repérées dans la rue comme SDF ».

⁴ Rapport établi par le Groupe d'étude sur les sans-logis, programme de recherches coordonnées dans le domaine social 1991-1992, « Les Sans-Logis », *Les éditions du Conseil de l'Europe*, 1993.

⁵ Cette définition est posée en 1996 dans le Housing Act à la fois pour les personnes sans domicile et pour les mal logés.

⁶ Autès M., « Les représentations de la pauvreté dans la presse écrite », *Les travaux de l'ONPES 2001-2002*, La Documentation Française, p. 113.

Les enjeux de définitions sont importants, tant méthodologiques que politiques.

D'une part, ils traduisent un **conflit de légitimité entre le secteur public et les organisations caritatives de défense des sans-abri**. A ce titre, la tentative d'Eurostat, office statistique des Communautés Européennes, de définir une méthode d'appréhension des sans-abri commune aux États membres, constitue un exemple intéressant des controverses qui émergent. Les débats opposant Eurostat aux organisations non gouvernementales (ONG) ont porté sur trois points, techniques en apparence : « faut-il mesurer un flux ou un stock ? faut-il procéder à des enquêtes par sondage ou à des décomptes exhaustifs ? doit-on promouvoir l'enregistrement des sans-abri à leur entrée dans les centres d'hébergement ou bien privilégier l'interrogation des responsables de centres ? »⁷. Selon Cécile Brousse, ces alternatives reflètent les enjeux politiques autour des représentations associées au phénomène des sans-abri mais aussi autour des responsabilités respectives des administrations publiques et des associations caritatives. Ainsi par exemple, concernant la première question, les statistiques publiques ne retiennent qu'une seule dimension de la réalité – les conditions d'habitation des individus à une date précise – et raisonnent donc en termes de stock. Elles s'opposent alors à la vision des associations selon laquelle un hébergé ou un « client de soupe populaire » est un individu de passage, avant tout défini par sa mobilité et la faiblesse de ses liens sociaux. Elles rompent avec « l'approche philanthropique qui place l'individu au centre de l'engagement charitable : non seulement, les personnes ne sont plus appréhendées dans leur dimension biographique mais la charge émotionnelle attachée à la catégorie usuelle est atténuée »⁸.

D'autre part, les **divergences de définitions d'un pays à l'autre** – en raison de l'histoire de l'émergence du problème social propre à chaque pays, de la variété des pratiques statistiques et des politiques publiques⁹ - reflètent les difficultés propres à l'harmonisation européenne. Dans chacun des pays, des acteurs différents dans des circonstances particulières, pour des usages précis se sont accordés sur une définition spécifique. Ainsi par exemple, les politiques sociales nationales ont parfois contribué à façonner la perception du problème public et ont par conséquent influencé la façon de définir le problème de l'exclusion du logement : au Royaume-Uni, une femme victime de violence est considérée prioritaire pour le logement, et par conséquent appartient à la catégorie des personnes sans domicile. La comparaison de la construction de la catégorie des personnes sans-domicile dans trois pays européens (France, Italie, Royaume-Uni) met en évidence les divergences qui résultent de cette construction historique et contextualisée¹⁰. Au Royaume-Uni, la législation sur les personnes sans-abri existe depuis la fin des années 1970, et une définition officielle a ainsi émergé. En Italie, la catégorie de « *senza dimora* » lie inextricablement exclusion face au logement et marginalisation psycho-sociale. En France, les travaux du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) ont contribué à l'adoption d'une définition qualifiant une situation momentanée parmi un large continuum de situations de logement.

Selon la définition retenue, **le nombre de personnes classées comme sans-domicile**, leurs caractéristiques socio-démographiques et leurs parcours **diffèrent**. Ceci est un enjeu important puisque **cela influe sur l'ampleur et l'orientation des politiques sociales** qui seraient susceptibles de remédier à ce « problème social ». Comme le souligne Maryse

⁷ Brousse C., « Définir et compter les sans-abri en Europe: enjeux et controverses », *Genèses*, 58, mars 2005, pp. 48-71.

⁸ *Op.cit.*, p. 59.

⁹ Marpsat M., « The problem of definitions : points of similarity and difference », Paper to the CUHP thematic network conference », Brussels, 3-4 November 2005.

¹⁰ Marpsat M., *op. cit.*

Marpsat¹¹, pour le militant, le nombre de personnes concernées que l'on cherche à estimer est pris entre deux écueils : trop « petit », il mobilisera peu car la situation des sans-domicile ne sera pas perçue comme susceptible de toucher la majorité ; trop « grand », le risque est de provoquer ce que les Américains appellent la lassitude de la compassion (*compassion fatigue*), devant un phénomène que l'on ne parvient pas à réduire.

Maryse Marpsat soulève cinq questions à se poser lorsqu'on réfléchit sur la définition des personnes sans domicile¹² :

- « y a-t-il consensus sur le fait qu'il y ait une différence entre la définition d'une personne sans domicile (*homeless*) et la définition de la situation d'exclusion liée au logement (*homelessness*) ?
- quels aspects des situations de logement doit-on prendre en considération lorsqu'on cherche à définir l'exclusion du logement mais aussi les conditions minimales d'habitat ?
- quels sont les avantages et les inconvénients à inclure d'autres dimensions (emploi, réseaux sociaux,...) dans la définition de l'exclusion face au logement ? Quels pays l'ont fait ?
- quels pays ont une définition « officielle » de l'exclusion face au logement et quels sont les liens entre cette définition et les politiques de logement ?
- comment peut-on prendre en compte le facteur temps dans une telle définition ? »

En France : définition de l'INSEE depuis 2001

La définition des personnes sans-domicile utilisée dans le cadre de l'enquête de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) de 2001 (SD 2001) comporte quatre aspects : **l'aspect physique, le statut d'occupation, le confort du logement et la précarité au sens temporel.**

En effet, un travail préparatoire à l'élaboration de cette définition a consisté en l'élaboration d'une classification des situations de logement en combinant quatre critères : le type d'habitat (vivre à la rue ou dans un centre d'hébergement), les statuts d'occupation (vivre dans un squat ou être hébergé par des parents ou des amis), la qualité du logement (y compris l'accès à un point d'eau pour ceux qui ne disposent pas d'eau courante, en particulier ceux qui vivent dehors), la stabilité/précarité (quelle sécurité de logement et pour combien de temps ? risque d'être expulsé, logement provisoire d'une association). Si cette classification repose uniquement sur la situation face au logement – alors que d'autres critères comme la pertinence du logement pour l'hébergé, selon son coût, sa densité,... prendraient aussi en compte la situation sociale et l'environnement de celui-ci – elle cherche néanmoins à **mettre l'accent sur les processus, c'est-à-dire à « ne jamais considérer les populations sans abri comme des populations coupées du reste de la société de façon nette**, mais au contraire, de mettre en lumière d'une part, le continuum de situations qui existent entre les personnes « avec » et « sans » logement et, d'autre part, la rapidité et la fréquence des passages, pour une même personne, entre les situations de logement et de non-logement, dans un sens comme dans l'autre ».¹³

¹¹ *Op. cit.*, 2007.

¹² *Op. cit.*, 2005, p. 3.

¹³ Clanché F., « Le classement des situations de logement. Les sans-domicile dans des nomenclatures générales », in Marpsat, Firdion (ed), *La Rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 90*, Travaux et Documents de l'INED, 144, 2000, pp. 193-210.

La définition des personnes sans domicile issue de ces travaux désigne donc des personnes qui, à un moment donné, se trouvent dans une des situations de logement répertoriées par cette classification, et plus précisément par une combinaison des deux premières dimensions, celle concernant l'aspect physique de l'habitat, et celle concernant le statut d'occupation. La définition opérationnelle des enquêtes de l'INED et de l'INSEE **est celle de personnes qui, la nuit précédant l'enquête, ont dormi dans un service d'hébergement ou dans un lieu non prévu pour l'habitation**. Elle est ainsi décrite dans l'INSEE-Méthodes concernant l'enquête SD2001 :

« Une personne est donc dite sans-domicile si elle dort dans un lieu non prévu pour l'habitation ou si elle est prise en charge par un organisme fournissant un hébergement gratuit ou à faible participation. Ces organismes peuvent fournir des places dans des structures collectives, des chambres d'hôtel ou des appartements ordinaires. Ces hébergements peuvent être proposés pour des durées différentes : d'une nuit à quelques jours, voire plusieurs semaines ou plusieurs mois.

Les lieux non prévus pour l'habitation sont les suivants :

- *cave, parking fermé, grenier, cabane ;*
- *voiture, wagon, bateau ;*
- *usine, bureau, entrepôt, bâtiment technique ;*
- *parties communes d'un immeuble d'habitation ;*
- *ruines, chantiers, grotte, tente ;*
- *métro, gare, couloirs d'un centre commercial ;*
- *rue, pont, parking extérieur, jardin public, terrain vague, voie ferrée.*

La situation des sans-domicile est définie par la combinaison de deux critères : un critère morphologique, le type d'habitat et un critère juridique, le statut d'occupation. (...) Une personne sera dite sans-domicile un jour donné, si la nuit précédente elle a été dans l'une ou l'autre des deux situations suivantes : soit elle a eu recours à un service d'hébergement, soit elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune). »

Encadré n°1 : « Enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement et les distributions de repas chauds », INSEE, 2001 (sigle : SD2001).

Champ de la source : La population visée est celle des personnes de 18 ans ou plus qui, dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants de la France métropolitaine, ont fréquenté au moins une fois pendant la période de l'enquête un service d'hébergement ou une distribution de repas chauds. Le dispositif d'enquête exclut par conséquent :

- les personnes sans domicile qui dorment dans des lieux non prévus pour l'habitation et qui ne fréquentent aucune distribution de repas chauds ;
- les personnes vivant dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants ;
- les personnes hébergées provisoirement chez des amis ou occupant un logement sans titre et qui ne fréquentent aucune distribution de repas chauds.

Représentativité géographique : l'enquête est représentative au niveau national (pas de résultats au niveau infra national sauf pour l'agglomération parisienne).

Objectifs :

- Etudier les conditions de vie des individus enquêtés selon qu'ils habitent dans la rue, dans des centres d'hébergement ou dans des logements mis à disposition par des associations ou des collectivités locales ;
- Permettre des comparaisons entre les populations sans domicile et celles habitant dans des logements ordinaires du point de vue des revenus, de l'emploi, de la sociabilité et de l'état de santé ;
- Décrire les difficultés qu'ils rencontrent dans l'accès au logement, à l'emploi, à la couverture sociale.

Méthode et caractéristiques de la collecte des données :

Comme on ne dispose pas de base de sondage, la méthode consiste à échantillonner des prestations de services d'aide destinées principalement à ces personnes. La méthodologie de l'enquête s'est appuyée sur les travaux de l'Institut national d'études démographiques (1995 et 1998) et sur ceux du Bureau of Census américain (1996).

L'enquête a été collectée du 15 janvier au 15 février 2001 auprès d'un échantillon de 4084 utilisateurs de services d'hébergement gratuits (ou à faible participation) ou de distribution de repas chauds, individus représentatifs au niveau national tirés parmi les personnes sans domicile ou en grande difficulté en France métropolitaine.

Une reconduction de l'enquête est prévue autour de 2011-2012.

Deux types de critiques sont adressés à cette définition des sans-domicile de l'INSEE¹⁴. D'un côté, on lui reproche d'être trop large et de ne pas suffisamment prendre en compte les « grands exclus », étant donné que le dispositif d'enquête exclut les personnes qui ne fréquentent pas les distributions de repas chaud, alors que leur situation face au logement entre dans les critères retenus par l'INSEE. Pour Carmelo Vasquez en effet, une définition trop large rend invisible certaines catégories de cette population. Mais pour Antonio Tosi, au contraire, cette définition donne une nouvelle visibilité en élargissant le problème public que les pouvoirs publics doivent chercher à résoudre.¹⁵

D'un autre côté, on accuse les statisticiens d'avoir opté pour une définition très étroite – n'incluant pas les personnes hébergées par un tiers – pour des raisons d'agenda politique. Ainsi, la Fondation Abbé Pierre préfère se référer aux situations de « mal-logement » dans ses rapports annuels sur l'« état du mal-logement en France ». C'est ce que l'INED prend en compte sous le terme de « situations marginales de logement ». Selon Joan Smith, une définition trop étroite conduit à une politique « agressive », stigmatisant une frange de la population sans-abri : le débat se restreint alors à une petite partie du problème, le public ne perçoit pas le problème comme affectant tout un chacun. C'est par exemple une des analyses faites des mesures britanniques ciblées sur les « *rough sleepers* »¹⁶, nommés les « grands exclus » en France.

Si la définition des sans-domicile de l'INSEE constitue aujourd'hui un cadre de référence en France, le terme sans-abri ne bénéficie pas *a contrario* d'une définition parfaitement fixée et peut varier selon le type d'enquête, même si ce terme renvoie plutôt aux personnes qui dorment dans la rue ou dans un lieu non prévu pour l'habitation.¹⁷ Dans les

¹⁴ Quelques uns des reproches adressés à la définition de l'INSEE pointent en fait les limites du dispositif méthodologique de l'Enquête INSEE 2001.

¹⁵ Marpsat M., *op. cit.*

¹⁶ Fitzpatrick S., Kemp P. and Klinker S., *Single homelessness: an overview of research in Britain*, Bristol: Policy Press, 2000.

¹⁷ Chambaud L., *op. cit.*, annexe 6.

travaux du groupe du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) « sans-abri »¹⁸, il était pris comme synonyme de « sans-domicile ». Dans l'enquête SD2001, il est généralement employé pour désigner quelqu'un qui, la nuit précédant l'enquête, a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (espace public, palier, cave,...). Dans le recensement, il est employé pour désigner les personnes qui dorment de façon habituelle dans des lieux non prévus pour l'habitation (rue, sous un pont, dans une gare etc.) L'aspect temporel n'est donc pas le même.

La classification de la FEANTSA

Ces dernières années, les associations de soutien aux sans-abri et les experts, qui participent à la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), organisation non gouvernementale fondée en 1989, ont développé, avec le soutien de la Commission, un travail conséquent d'information et de comparaison. Depuis 2005, elle propose une typologie de l'exclusion du logement, baptisée ETHOS (*European Typology on Homelessness and housing exclusion*). Elle vise à être utilisée pour la collecte de données, les recherches et l'élaboration de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement.

Cette typologie, qui fait abstraction des définitions nationales dans les États membres, permet de classer les personnes sans-domicile en fonction de leur situation de vie :

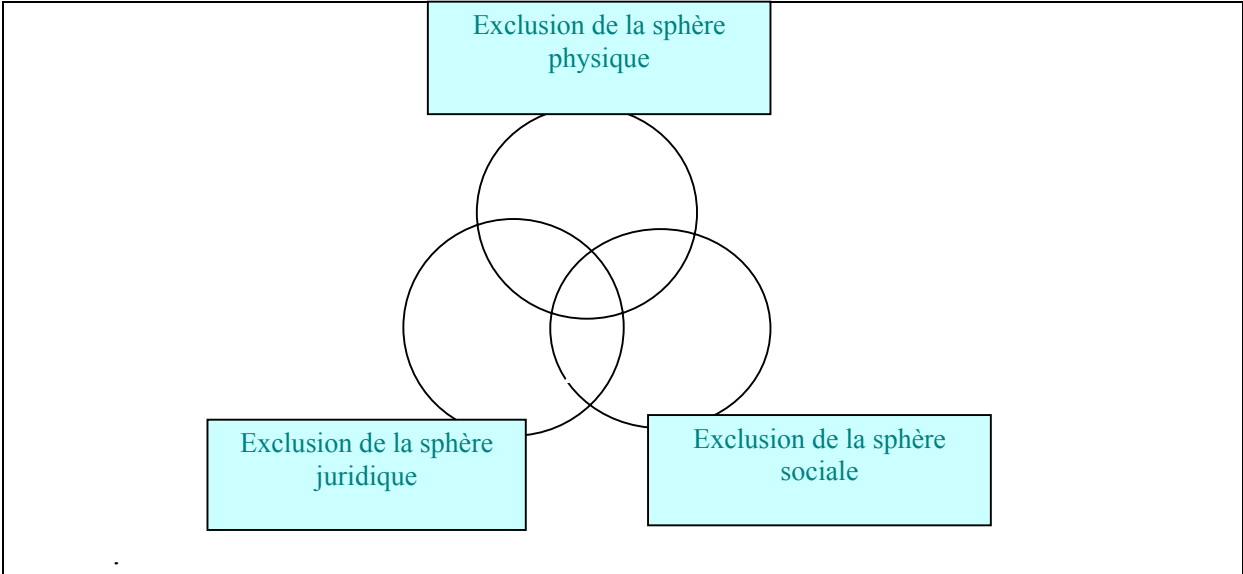
- être sans abri (dormant à la rue ou en hébergement d'urgence) ;
- être sans logement (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers) ;
- être en logement précaire (sous la menace d'une expulsion, avec des baux précaires) ;
- être en logement inadéquat (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère).

ETHOS est fondé sur la notion de « *home* » en anglais (qui serait composé de trois domaines: physique, social, et juridique)¹⁹ pour créer une définition large de l'exclusion liée au logement. La définition suggère un continuum de situations, tout en considérant que l'exclusion liée au logement est un processus (et non pas un phénomène statique) et ne se limite pas à des problèmes « physiques » de logement.

Encadré n°2 : Les sept champs théoriques de l'exclusion liée au logement de l'ETHOS
--

¹⁸ Cnis, *Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement*, rapport final du groupe de travail sur les sans-abri, rapport n°29, mars 1996.

¹⁹ « Avoir un logement signifie : avoir un domicile fixe adéquat (ou un abri) sur lequel une personne et sa famille peuvent exercer une possession exclusive (domaine physique) ; être capable d'entretenir des relations privées et sociales (domaine social), et avoir un titre de propriété pour occuper cet endroit (domaine juridique) ».



Source : Marie Loison, FEANTSA

Le dernier état de cette grille ETHOS est le suivant :

Tableau 1 : ETHOS 2007

Tableau 0.1 Proposition de mise à jour des catégories et des définitions ETHOS						
	Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition générique	
v Catégorie Conceptuelle v	SANS ABRI	1	Personnes vivant dans la rue	1,1	Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
		2	Personnes en hébergement d'urgence	2,1	Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix
	SANS LOGEMENT	3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3,1	Foyer d'hébergement d'insertion	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
				3,2	Logement provisoire	
				3,3	Hébergement de transition avec accompagnement	
	4	Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4,1	Hébergement pour femmes	Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte	
			5	Personnes en hébergement pour immigrées	5,1	Logement provisoire / centres d'accueil
	5,2	Hébergement pour travailleurs migrants				
	6	Personnes sortant d'institutions	6,1	Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération	
			6,2	Institutions médicales ¹¹	Reste plus longtemps que prévu par manque de logement	
	7	Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	6,3	Institutions pour enfants / homes	Pas de logement identifié (p.ex. au 18 ^e anniversaire)	
			7,1	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)	
	7,2	Logement accompagné pour ex-sans-abri				
LOGEMENT PRÉCAIRE	8	Personnes en habitat précaire	8,1	Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis	Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement	
			8,2	Sans bail de (sous-)location	Occupation d'une habitation sans bail légal	
			8,3	Occupation illégale d'un terrain	Occupation illégale d'un logement; Occupation d'un terrain sans droit légal	
9	Personnes menacées d'expulsion	9,1	Application d'une décision d'expulsion (location)	Quand les avis d'expulsion sont opérationnels		
		9,2	Avis de saisie (propriétaire)	Quand le prêteur possède un avis légal de saisie		
10	Personnes menacées de violences domestiques	10,1	Incidents enregistrés par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques		
LOGEMENT INADÉQUAT	11	Personnes vivant dans des structures provisoires/non conventionnelles	11,1	Mobile homes	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel	
			11,2	Construction non conventionnelle	Abri, baraquement ou cabane de fortune	
			11,3	Habitat provisoire	Baraque ou cabane de structure semi permanente	
12	Personnes en logement indigne	12,1	Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction		
13	Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13,1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables		

Note: Un séjour de courte durée est défini comme normalement moins d'un an; un séjour de longue durée est défini comme plus d'un an. Cette définition est compatible avec les définitions du recensement telles qu'elles sont recommandées dans le rapport UNECE/EUROSTAT (2006)

¹¹ Inclut les centres de désintoxication, les hôpitaux psychiatriques, etc.

Source : FEANTSA

ETHOS ne cherche pas à harmoniser les définitions nationales de l'exclusion liée au logement en Europe mais a pour ambition d'apporter un langage commun pour comparer les différentes définitions nationales ou les différentes données de l'exclusion liée au logement.

Il est intéressant de noter que les catégories éligibles au logement opposable définies par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi DALO) recourent très largement cette classification ETHOS. Ainsi, les cinq catégories de demandeurs les plus prioritaires pour qui le droit au logement opposable sera ouvert dès le 1 décembre 2008²⁰ sont :

- les personnes dépourvues de logements,
- les personnes menacées d'expulsion sans relogement,
- les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition,
- les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
- les personnes logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, avec au moins un enfant mineur, ou si elles présentent un handicap ou si elles ont au moins une personne à charge présentant un tel handicap.

L'harmonisation européenne des définitions

Au niveau européen, le Conseil européen de décembre 2001 a établi une liste de 18 indicateurs dits indicateurs de Laeken, afin de mesurer les progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Mais le Comité de la protection sociale de la Commission Européenne, chargé d'élaborer ces indicateurs, avait recommandé d'améliorer la prise en compte des personnes sans-abri²¹. A la suite de cela, le comité a chargé Eurostat de concevoir une méthode commune pour appréhender cette population et d'étudier la réalisation d'un indicateur sur les sans-abri.

Eurostat a mis en évidence la difficulté des comparaisons européennes, en examinant la diversité des définitions des personnes sans-abri, d'une part, et d'autre part, en analysant les systèmes de collecte de données.²²

Les recommandations concrètes émanant de ce rapport ont servi de base pour la commande d'une étude sur l'évaluation du sans-abrisme au sein de l'Union. L'étude visait à identifier les méthodologies et pratiques pour le développement de la collecte de données sur le sans-abrisme au niveau national.

Selon les auteurs de cette étude, financée par la Commission Européenne, il est important de s'assurer qu'une définition opérationnelle de la notion de sans-domicile est compatible avec la nomenclature et les définitions du recensement alors qu'ETHOS développe un modèle conceptuel de la condition de sans-domicile duquel est tirée une définition opérationnelle.

C'est pour cela qu'ils ont émis en janvier dernier une proposition opérationnelle de nomenclature de la condition de sans-domicile (*homelessness*) classifiée en six stades qui,

²⁰ A compter du 1^{er} janvier 2012 pour les autres personnes éligibles au logement social qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande de logement après un délai anormalement long.

²¹ Comité de la protection sociale, *Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, octobre 2001.

²² Eurostat, *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals*, 2005.

selon eux, pourrait être utilisée dans toute l'Europe et servir de base pour les politiques publiques :

Tableau 2 : Classification en six stades de la condition de sans domicile, proposée par l'étude de la Commission européenne

Catégories opérationnelles	Lieux de vie	Définition
Personnes dormant dehors	Espace public / espaces à la rue	Vivant dans la rue ou des espaces publics sans aucun abri pouvant être défini comme un logement
Personnes en hébergement d'urgence	Refuges de nuit	Personnes sans lieu habituel de résidence changeant fréquemment de type d'hébergement
Personnes occupant des hébergements pour sans-domicile	Foyers pour sans-domicile Logement temporaire Logement de transition avec soutien social Abri pour femmes battues	La période d'occupation de ces lieux est de moins d'un an
Personnes vivant en institutions	Établissements de santé Institutions carcérales	Séjour prolongé dû à un manque de logement Pas de logement disponible avant la sortie
Personnes occupant des logements non classiques à la suite d'un manque de logements	Caravanes Constructions non classiques Structure temporaire	L'hébergement est utilisé suite à un manque de logement et n'est pas le lieu habituel de résidence de la personne
Personnes sans-domicile vivant à titre temporaire dans un logement classique avec de la famille et des amis (à la suite de l'absence de logement)	Logement classique, mais n'étant pas le lieu habituel de résidence de la personne	L'hébergement est utilisé suite à un manque de logement et n'est pas le lieu habituel de résidence de la personne

Source : European commission, opus cité, p. 66

Compter

L'enquête de l'INSEE de 2001 comptabilise **86 500²³ personnes sans domicile en France** : 70 000 adultes et 16 000 enfants. S'ajoutent les personnes qui n'utilisent pas les services d'aides et qui sont estimées à 10% ou 15% de la population sans-abri selon une enquête de l'INED. Avant cette enquête de 2001, les estimations du nombre de sans-abri variaient entre 100 000 et 800 000 personnes, les associations d'aide aux sans-abri retenant une définition souvent plus large des personnes sans domicile. Ainsi, **la Fondation Abbé Pierre garde le chiffre de 150 000 personnes (2006)**. Et effectivement, l'Enquête Logement de l'INSEE évalue à 300 000 le nombre de personnes en situation particulière de logement (habitation mobile, chambre d'hôtel payant, construction provisoire ou hébergement contraint chez des parents ou amis).

²³ Au sens de l'INSEE défini précédemment.

Aux Etats-Unis, l'enquête statistique officielle avait engendré une forte controverse entre acteurs institutionnels et associatifs, - ramenant à 300 000-350 000 personnes ce que les acteurs du monde associatif évaluaient à 2-3 millions de personnes²⁴.

Plus généralement, le récent Eurobaromètre (septembre 2007) indique que 69 millions de personnes sont en susceptibles de marginalisation sociale (« *at risk of poverty* ») dans l'Union Européenne, malgré les systèmes de protection sociale des Etats européens.

Néanmoins, certains auteurs mettent en avant le fait que le « chiffrage des SDF » n'a pas de sens en lui-même et reste moins intéressant que la description des modes de vie, trajectoires et caractéristiques des sans-abri.²⁵

Décrire

Il faut attendre 1995 pour qu'apparaisse en France la première enquête spécifiquement dédiée aux personnes sans abri. L'enquête de l'INED de 1995 puis celle de l'INSEE de 2001 ont permis d'approfondir les connaissances sur les personnes sans-abri, et de décrire ainsi les caractéristiques, trajectoires et modes de vie de ces individus en France : Qui sont les personnes sans domicile ? Comment vivent-elles ? Quelle a été leur vie avant d'être « à la rue » ?

Néanmoins, avant les enquêtes phares de l'Ined et de l'Insee, déjà les enquêtes « Logement » de l'Insee, effectuées tous les quatre ans, permettaient de comprendre une partie du processus conduisant certaines personnes à se retrouver sans logement : alors que le nombre de personnes en difficulté augmentait du fait de la « crise », le nombre de logements susceptibles de les accueillir diminuait. En effet, l'amélioration générale de l'habitat, la rénovation des quartiers dégradés, la diminution du nombre de logements régis par la « loi de 1948 » ont entraîné une réduction du parc de logement que l'on appelle « social de fait », c'est-à-dire de logements souvent vétustes, voire insalubres, mais moins onéreux, et plus faciles d'accès, que les HLM et autres logements constituant le parc social « de droit ».

Par ailleurs, à défaut de travaux statistiques sur les personnes sans domicile, une vaste littérature d'inspiration ethnographique avait été consacrée à leur vie quotidienne, aux rapports avec les services d'aide ou aux stratégies de survie mises en œuvre. Enfin, les enquêtes statistiques effectuées aux États-Unis depuis le début des années 1980 constituaient une somme d'expériences permettant de définir au mieux des protocoles d'observation adaptés.

Un rapide portrait de l'ensemble des sans-domicile au sens de l'INSEE peut ici être dressé. C'est une **population plutôt masculine et jeune** : les jeunes de 18-29 ans représentent un tiers des effectifs (contre un quart dans l'ensemble de la population) **avec quatre fois plus d'étrangers que dans l'ensemble de la population**. Parmi les 18-24 ans, il y a autant d'hommes que de femmes, mais la proportion de femmes diminue ensuite fortement. Un quart des personnes sans domicile est accompagné d'au moins un enfant. **Un tiers ont un travail** (souvent d'ouvrier ou d'employé sans qualification), et près des trois quart disent entretenir des relations avec des membres de la famille ou des amis.

²⁴ Firdion J-M., Marpsat M., « Les enquêtes statistiques sur les sans-domicile aux Etats-Unis », in Marpsat, Firdion (ed), *La Rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 90*, Travaux et Documents de l'INED, 144, 2000, pp. 63-106.

²⁵ Damon J., « En quête du chiffre : trois décennies d'estimations du nombre de SDF dans la presse », *Recherches et prévisions*, 60, 2000.

Ces résultats confirment l'évolution de la population des sans-domicile vers une plus grande hétérogénéité. Ils conduisent par conséquent à adapter le système de prise en charge à cette évolution. Deux analyses font maintenant consensus. Premièrement, le constat que **les sans-domicile ne représentent pas un monde coupé de la société**, mais qu'il existe un dégradé de situations de logement et d'exclusion. Deuxièmement, **l'exclusion liée au logement est un phénomène multidimensionnel**, dans ses causes et dans ses conséquences (en lien avec le logement, la santé, l'emploi, les réseaux sociaux,...).

8% des personnes sans domicile étudiées par l'INSEE dorment dans la rue et 15% dans des centres d'hébergement fermés en journée, les autres sont accueillis dans des centres d'hébergement accessibles en journée (notamment, dans des centres maternels) et dans des logements ou chambres d'hôtel gérés par des associations ou des organismes publics.

La prise en charge

La prise en charge des sans-abri est aussi difficile à délimiter que la population à laquelle elle s'adresse : des acteurs de nature variée (associations, institutions publiques et privées) et à des niveaux territoriaux variés participent à l'élaboration de mesures spécifiquement destinées à la population sans-abri, comme de mesures touchant plus généralement cette population.

Pour Julien Damon « la prise en charge des SDF rassemble :

- (i) Les dispositifs, les mesures, les programmes, les équipements, les actions, les organismes, les budgets spécifiquement consacrés aux personnes SDF (déterminées selon la convention adoptée).
- (ii) La part des programmes plus larges développés dans les domaines de l'aide et de l'action sociale (RMI et autres minima sociaux, établissements médico-sociaux, ...), de l'emploi (contrats aidés, entreprises d'insertion, etc.), du logement (logements « adaptés », logements très sociaux, etc.) ou encore de la sécurité (pratiques de « médiation », police de proximité, etc.) qui concernent indirectement les personnes comptées comme SDF »²⁶.

²⁶ Damon J., *op.cit.*, 2001.