



## Fiche 11 :

### **L'observation des personnes sans domicile : Etat de la connaissance actuelle**

**Résumé :** *Les informations sur les personnes sans domicile sont nombreuses, issues de travaux de recherche, de statistiques publiques, des recueils de données administratifs ou associatifs ; parfois elles incluent les personnes sans abri, ou ne font pas la distinction. Pourtant, leur mise en cohérence et leur diffusion restent insuffisantes. Les recherches qualitatives et quantitatives se complètent. La connaissance du système de prise en charge des sans-domicile est elle aussi caractérisée par un recueil disparate des informations, ce qui rend notamment difficile les ajustements entre l'offre et la demande de services pour ces personnes. Enfin, le dispositif d'observation de ces populations et des dispositifs qui les accueillent est composé au niveau national de structures diverses dédiées à l'observation globale des phénomènes de pauvreté, d'exclusion et d'inégalité sociale. Néanmoins, l'articulation entre les producteurs de l'information et les utilisateurs est difficile.*

### **La connaissance des populations**

Les sources de données, publiques ou privées, et les études sur les personnes sans domicile, tant quantitatives que qualitatives, sont nombreuses. Cependant, la confrontation de ces connaissances est mal organisée – et rendue difficile par la diversité des définitions de la population sans domicile<sup>1</sup>.

#### *Sources de données sur les sans-domicile<sup>2</sup>*

Parmi les sources publiques :

- L'enquête pilote de l'INED de 1995 sur les sans-domicile parisiens ;
- L'enquête nationale de l'INSEE de 2001 sur les utilisateurs de services d'hébergement et de distribution de repas chauds (SD2001) est la première enquête européenne de ce type au niveau national. Mais, les difficultés et le coût d'une telle enquête rendent difficile un suivi rapproché – la prochaine enquête n'aura lieu qu'en 2012 – alors même que le nombre des sans-domicile est fluctuant, dépendant de facteurs tels que la situation économique du pays, la situation politique ou sociale, les flux migratoires, l'évolution quantitative et qualitative du dispositif d'accès à l'hébergement et au logement, ...<sup>3</sup> ;

<sup>1</sup> D'où la première recommandation du rapport de l'IGAS sur ce thème (Chambaud L., *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri*, rapport IGAS, 2007) : « la mission recommande que la définition des populations sans domicile entérinée par le service public de la statistique serve de référence pour tous les travaux ultérieurs. », p. 6.

<sup>2</sup> Marpsat M., « Explorer les frontières. Recherche sur des catégories « en marge », Mémoire d'habilitation à diriger les recherches, Université Paris VIII, 7 mai 2007.

<sup>3</sup> Voir « Fiche 1 : Les personnes sans domicile : comment les définir, les dénombrer, les décrire ? ».

- Les travaux de l'INED sur les marges de l'enquête SD2001 (personnes non francophones et personnes contactées par les services itinérants, c'est-à-dire souvent les faibles utilisateurs des services d'hébergement) ;
- L'enquête Logement de l'INSEE et les recensements de population permettent d'appréhender les situations marginales de logement (personnes hébergées par un tiers, ami ou famille).
- Le fichier FINESS (Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux) géré par la DREES est une base de données sur les établissements sanitaires et sociaux, et donc une partie sur les centres d'hébergement financés par l'Etat. Ce fichier recense avant tout les structures financées par l'Etat, et par conséquent les centres d'hébergement qui sont uniquement financés par les collectivités territoriales n'y apparaîtront pas. En outre, la base ne donne pas d'informations sur les utilisateurs de ces services.
- L'Enquête ES (établissements sociaux) conduite par la DREES auprès des établissements destinés aux personnes connaissant des difficultés sociales et aux personnes handicapées. Elle a eu lieu tous les deux ans de 1982 à 1997. Depuis, les thèmes « personnes handicapées » et « personnes en difficulté sociale » sont étudiés séparément et en alternance, tous les deux ans ;
- Les données de la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) et de la Direction de la Population et des Migrations (DPM) sur les services d'hébergement financés par l'Etat (dont ceux destinés aux sans-domicile, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés) et les données de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) sur les « résidences sociales » (hébergement de plus longue durée) portent sur des capacités et seulement sur les places recevant un financement d'Etat.

Parmi les autres sources de données sur les sans-domicile :

- L'enquête « une nuit donnée » en Île-de-France<sup>4</sup> ;
- L'enquête FNARS –OSC « Détresses et ruptures sociales » de 2001, conduite auprès des utilisateurs des services de la FNARS ;
- Les données du Samu social de Paris : la base de données constituée à partir des renseignements donnés au « 115 » de Paris et par les équipes mobiles d'aide (données démographiques, emploi, sources de revenus,...) permet de suivre les personnes dans le temps. L'objectif de ce recueil est d'améliorer la gestion, d'alerter, et aussi de permettre la réalisation d'enquêtes par l'Observatoire du Samu social de Paris ;
- La base de données de l'Observatoire national du numéro d'urgence 115 est gérée par la FNARS qui a été mandatée par la DGAS ;
- Plusieurs systèmes d'observation des personnes hébergées dans les CHRS comme par exemple, celui de l'Observatoire Régional de la Santé et des Affaires Sociales de Lorraine (ORSAS-Lorraine), ou celui des CHRS de la région Poitou-Charentes ;
- L'Observatoire européen du sans-abrisme (OES) créé par la Fédération européenne des associations travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) recense des données européennes.

*Les enquêtes quantitatives : avantages, problèmes méthodologiques et prudence dans l'utilisation des chiffres*

---

<sup>4</sup> enquêtes FNARS IDF/ DRASSIF/ MIPES réalisées en 1998, 1999, 2000 et 2003 ; voir notamment « La population des centres d'accueil d'urgence dans la nuit du 8 au 9 mars 2000 », Ministère de l'Emploi, de la Solidarité / DRASS d'Ile-de-France, *Stat'if*, 2, Juin 2001.

Il existe deux grandes méthodes de recueil de données statistiques. La première correspond à la réalisation d'une enquête par questionnaire sur un échantillon représentatif. C'est ce type de recueil statistique qui domine en France. Il permet d'obtenir des données très riches, et de réaliser une analyse fine ; mais ce type d'enquête est lourd et donc difficilement reproductible fréquemment. La seconde méthode de recueil de données statistiques, dominante dans le nord de l'Europe, est l'usage des données de registres – et notamment des fichiers administratifs. Le recueil des données est de moindre qualité, mais le suivi est plus facile. Il pose toutefois un problème éthique majeur (élaboration de « fichiers de SDF »).

Les enquêtes quantitatives sont aujourd'hui très appréciées par les pouvoirs publics. Comme le rappelle Laurent Chambaud dans ses rapports, « si la quantification n'est pas une fin en soi »<sup>5</sup>, « il y a une nécessité absolue à donner des bases objectives et partagées au débat démocratique, à définir des indicateurs d'objectifs et de résultat aux politiques de lutte contre l'exclusion, à se doter d'outils de diagnostic pour repérer les évolutions lourdes les plus significatives ».<sup>6</sup> Car « l'enjeu politique lié au dénombrement des sans-abri est considérable. En effet, la justification des efforts humains et budgétaires nécessaires à la gestion du problème en dépend bien souvent »<sup>7</sup>.

Les chiffres apportés par les enquêtes statistiques, en plus de réduire les polémiques sur les estimations du nombre de personnes sans-domicile<sup>8</sup>, déconstruisent les préjugés et ce qui est surestimé ou sous-estimé par l'opinion publique comme par les décideurs publics. Par exemple, Cécile Brousse nous rappelle que dans les pays où des efforts de quantification ont été menés par les administrations ou les instituts de statistique, la perception de la question « sans-abri » s'en est trouvée modifiée. À la vision « biographique » de l'individu a succédé un intérêt grandissant pour les conditions d'habitation<sup>9</sup>.

Cependant, Jean-Marie Firdion invite à la précaution : « Les chiffres sont à la fois intéressants et dangereux. Produire des estimations sur les caractéristiques des populations, sur l'ampleur et l'effectif des populations, sur les dispositifs sociaux, permet de mieux comprendre la structure de la population pour prévoir des mesures sociales. Cela permet aussi de réfuter des idées préconçues. Mais il ne faut pas jouer avec les chiffres qui sont subordonnés à la question du sens et de ce que l'on veut en faire »<sup>10</sup>.

Enfin, est-il légitime scientifiquement et éthiquement de mener une enquête statistique auprès des sans-domicile ?<sup>11</sup> Premièrement, apparaît un problème méthodologique, en raison de l'inadaptation des instruments classiques de l'observation statistique : comment enquêter à grande échelle une population mouvante et en partie invisible ? « Pour les statisticiens, en effet, les sans-abri se situent à la limite de leurs capacités de dénombrer : ils se définissent par le fait qu'ils échappent aux enquêtes traditionnelles par sondage, centrées sur les ménages occupant un logement ou bien qu'ils risquent de ne pas être inscrits dans les registres des

---

<sup>5</sup> Chambaud L., *op. cit.*, p. 9.

<sup>6</sup> De Fleurieu A., Chambaud L., *rapport de la mission effectuée à la demande de Mme Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité*, p. 15.

<sup>7</sup> Casavant L., « Le dénombrement des sans-abri », in *Les sans-abri*, Division des affaires politiques et sociales, Service d'information et de recherche parlementaires, janvier 1999.

<sup>8</sup> Damon J., « En quête de chiffre : trois décennies d'estimations du nombre de SDF dans la presse », *Recherches et prévisions*, 60, 2000, pp. 117-124.

<sup>9</sup> Brousse C., « Définir et compter les sans-abri en Europe: enjeux et controverses », *Genèses*, 58, mars 2005, pp. 48-71, p. 70.

<sup>10</sup> Ballet D. (dir.), *Les SDF. Visibles, proches, citoyens*, Paris, PUF, 2005, p. 191.

<sup>11</sup> Firdion J.-M., Marpsat M., Bozon M., « Est-il légitime de mener des enquêtes statistiques auprès des sans-domicile ? Une question éthique et scientifique », *Revue française des Affaires Sociales*, 2, 1995 et in Firdion J.-M., Marpsat M., *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, 2000, pp.127-150.

communes ou des services sociaux. »<sup>12</sup> Deuxièmement, apparaît un problème éthique au moment de la conception du questionnaire, de la formation des enquêteurs et des modalités de travail sur le terrain : comment être respectueux d'une population extrêmement fragilisée et comment s'adapter à leurs conditions de vie, sans violer leur intimité ?<sup>13</sup> La combinaison des méthodes qualitatives et quantitatives est un des moyens de répondre à la question éthique que pose le fait d'enquêter sur des personnes fragilisées<sup>14</sup>.

### *Les enquêtes qualitatives, sociologiques et ethnographiques*

A partir des années 1980, les études sociologiques se multiplient sur les phénomènes généraux de pauvreté et d'exclusion – à l'image des études de Serge Paugam<sup>15</sup> ou Robert Castel<sup>16</sup> – et dans les années 1990 se développent enfin les études qui abordent spécifiquement le thème des sans-domicile<sup>17</sup>.

Le Plan Urbain, devenu en 1999 le Plan urbanisme construction architecture (PUCA) lance deux programmes de recherches importants, en 1991<sup>18</sup> puis en 1999<sup>19</sup>, sur le thème des personnes sans domicile. La spécificité de ces recherches, et plus généralement de la recherche française sur les sans-domicile, est d'aborder cette problématique à partir de la question de l'espace public. Plusieurs équipes de recherche universitaire se mettent alors en place et vont y contribuer.

A partir de 2000, l'ONPES impulsera également des études sur les sans-domicile, même si la majorité des études qu'il finance traitent des phénomènes plus généraux de la pauvreté et des inégalités sociales.

Enfin, au fur et à mesure que la question des sans-domicile gagne en visibilité médiatique et politique, les rapports des associations à dimension nationale (Secours Catholique, Médecins du Monde, Fondation Abbé Pierre, Emmaüs, ATD-Quart monde) vont se multiplier, ainsi que les témoignages de trajectoires de personnes ayant vécu à la rue.

### *Un déficit d'organisation et de diffusion des connaissances*

Si grâce, notamment à l'enquête INSEE SD2001, le nombre et les grandes caractéristiques des personnes sans domicile sont dorénavant connus, le rapport de l'IGAS regrette l'absence d'un système de veille efficace permettant de suivre de manière régulière

---

<sup>12</sup> Brousse C., *op. cit.*, p. 51.

<sup>13</sup> Join-Lambert M.-T., « Une enquête d'exception. Sans-abri, sans-domicile : des interrogations renouvelées », *Economie et statistique*, 391-392, 2006.

<sup>14</sup> Quaglia M., « Qualitative versus Quantitative? Why are these two approaches relevant to understand homelessness? », Paper for the CUHP Final Conference, 3-4 novembre 2005; Marpsat M., « Les apports réciproques des méthodes quantitatives et qualitatives : le cas particulier des enquêtes sur les personnes sans domicile », *Dossiers et Recherches*, INED, 79, août 1999.

<sup>15</sup> Paugam S., *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, 1991 ; *La société française et ses pauvres : l'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, PUF, 1993.

<sup>16</sup> Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

<sup>17</sup> Pour une présentation de leurs résultats, se reporter aux fiches suivantes : « Fiche 12 : Synthèse des études sur les dimensions sociologique et anthropologique du phénomène : facteurs explicatifs, modes de vie et trajectoires de sortie », « Fiche 3 : Les représentations sociales des sans-abri », « Fiche 5 : Les jeunes sans domicile » et « Fiche 9 : Les relations entre les sans-abri et les services d'aide qui leurs sont destinés ».

<sup>18</sup> Ce plan a donné lieu à onze recherches.

<sup>19</sup> Ce plan a donné lieu à seize recherches. Voir Ballet D. (dir.), *Les SDF. Trajectoires, représentations et politiques publiques*, Lyon, PUCA, 2003 et Ballet D. (dir.), *Les SDF. Visibles, proches, citoyens*, Paris, PUF, 2005.

l'évolution quantitative de cette population ainsi que de repérer des modifications dans ses caractéristiques<sup>20</sup>.

En outre, l'ensemble des acteurs semble s'accorder sur le déficit de connaissances concernant le parcours et les trajectoires de ces personnes, et les facteurs qui conduisent à se retrouver ou à demeurer sans-domicile sont mieux connus que ceux qui leur permettent de s'en sortir. Pour que de telles enquêtes soient de bonne qualité, elles sont en effet soit coûteuses, soit difficiles à mener d'un point de vue méthodologique (encadré n°1).

**Encadré n°1 : Les études longitudinales et les problèmes méthodologiques posés par le suivi dans la durée de personnes sans domicile fixe.**

Les études longitudinales sont construites à partir de trois sortes de données<sup>21</sup>.

Soit des données fondées sur la **mémoire des personnes interrogées**.

Soit des données administratives, issues des **fichiers de gestion** des centres d'hébergement ou d'autres services. Les services d'aide au sans-domicile d'une aire géographique donnée qui participent à l'enquête, font remplir un questionnaire lors du premier contact avec une personne sans-domicile et notent ensuite l'ensemble de ses entrées et sorties ainsi que les modifications de sa situation. La personne est ainsi enregistrée de façon anonyme. Cette méthode permet de passer d'un fichier de prestation à un fichier d'individu, et de repérer les trajectoires au sein des services d'aide.

Ce type de recueil de données pose divers problèmes comme :

- celui de la couverture incomplète de la population, puisque seule une aire géographique donnée est concernée ;
- celui de la confidentialité des informations et de la diffusion des fichiers. En France, le CNIL réfléchit à ce type de problème ;
- celui du refus consécutif de certains sans-domicile à utiliser un service d'aide pour ne pas être enregistrée (en particulier pour les services d'urgence où l'aide est normalement inconditionnelle) ;
- celui de la détérioration de la relation entre le travailleur social et la personne ou à l'inverse de la qualité du recueil des données : les premiers contacts ne favorisent pas toujours la réalisation du questionnaire dans de bonnes conditions pour l'enquêté, le travailleur social ou le chercheur ;
- celui de la perte d'une partie des personnes enregistrées lorsqu'elles sortent de l'aire géographique.

En revanche, plusieurs avantages sont mis en avant :

- « - l'information de base est recueillie « une fois pour toutes » et simplement actualisée par la suite » ;
- les « entrants » dans le système sont pris en compte plus facilement que dans un panel ;
- les données recueillies permettent de mieux connaître les trajectoires des personnes concernées, et ainsi de mieux adapter les solutions proposées ;
- la nécessité de s'accorder sur les données à recueillir et la mise en commun des résultats permettent d'entretenir la coopération et l'échange entre gestionnaires des services et autres partenaires participants à l'opération »<sup>22</sup> - même si alors, les données sont parfois moins adaptées aux besoins des structures.

Ce type d'enquête est très peu développé en France, bien que les données recensées par les « 115 » aillent dans ce sens. Il l'est davantage dans les autres pays européens.

Soit des données obtenues grâce à des **enquêtes spécifiques de type panel** (mais difficulté à retrouver les personnes). Une première enquête constitue un « panel » de personnes sans domicile selon leurs caractéristiques socio-démographiques et leurs trajectoires antérieures. Si l'étude s'arrête, là, il s'agit d'une simple enquête transversale ; si s'ensuivent d'autres vagues d'enquêtes qui actualisent les données en réinterrogeant le même échantillon de personnes à intervalles réguliers, l'enquête est dite « longitudinale » : elle met en évidence les évolutions à un niveau individuel.

<sup>20</sup> Chambaud L., *op. cit.*, p. 10.

<sup>21</sup> Arduin P., Frechon I., Marpsat M., « Aspects dynamiques de la situation des personnes sans-domicile: une analyse des méthodes mises en œuvre dans plusieurs pays occidentaux », Ballet D. (dir.), *Les SDF : représentations, trajectoires et politiques publiques*, 2005, pp. 13-33.

<sup>22</sup> *Ibid*, p. 20.

Attrition – perte d’une partie de l’échantillon après une certaine vague de l’enquête – ou non-réponse à l’une des vagues sont les deux principales difficultés des enquêtes longitudinales. Ces enquêtes sont coûteuses et difficiles en raison de la nécessité de multiplier les stratégies pour retrouver les personnes de l’échantillon, d’autant plus lorsqu’il s’agit de personnes sans domicile fixe : maintenir un lien ininterrompu avec la personne interrogée grâce à la connaissance des lieux qu’elle fréquente et des personnes qu’elle côtoie. Des considérations éthiques entrent en jeu puisque les personnes les plus difficiles à contacter sont celles qui, leur situation empirant, se retrouvent isolées de tout contact, et celles qui refusent de se remémorer un passé difficile alors que leur situation s’est améliorée.

L’interaction est trop parcellaire entre les travaux de recherche, les statistiques publiques, les informations recueillies directement par les associations et l’ensemble de la littérature « grise ». En outre, les préoccupations exprimées par les professionnels de terrain ont rarement engendré, ces dernières années, de travaux significatifs permettant de confronter leurs intuitions : **l’articulation des connaissances entre les producteurs d’information et les acteurs de terrain est insuffisante**<sup>23</sup>.

Enfin, le rapport de l’IGAS souligne l’absence de systématisation d’un recueil de données régionales ou locales. A Paris et en Ile-de-France, les recueils d’informations sur les personnes sans domicile sont nombreux (au sein de la MIPES, de l’Observatoire du Samusocial de Paris, de la BAPSA, de la Ville de Paris ou de la RATP), étant donné la situation particulière de cette région<sup>24</sup>, mais ils « ne sont pas mis en cohérence et leur mode de diffusion est restreint »<sup>25</sup>.

#### *Les axes de recherche qui restent à développer*

Au regard du travail bibliographique mené pour la conférence de consensus sur les sans-abri des 29 et 30 novembre 2007, plusieurs pistes inexplorées par la recherche et divers points sur lesquels les connaissances sont insuffisantes peuvent être mentionnés<sup>26</sup> :

- La connaissance des **publics qui ne sont pas dans le champ de l’enquête de l’INSEE** afin de mieux appréhender notamment les personnes qui ne sollicitent pas les services d’aide et les phénomènes ruraux<sup>27</sup> ;
- L’hébergement en **hôtel** (recherche en cours à l’INED sur Paris et Lille) ou en **meublé**<sup>28</sup>, ainsi que le **phénomène de « cabanisation »** aux périphéries des grandes agglomérations et en milieu rural ;

---

<sup>23</sup> Chambaud L., *op. cit.*, pp. 11-13.

<sup>24</sup> « La région Ile-de-France et la ville de Paris occupent une position particulière, à la fois du fait de la concentration des populations sans-domicile et des dispositifs d’accueils, de l’importance des flux de population, et de la forte proximité géographique, notamment sur le territoire de la « petite couronne », *Ibid.*, p. 15.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>26</sup> Ces axes de recherche ne sont pas exhaustifs, mais ressortent du travail bibliographique mené pour la Conférence de consensus. Diverses sources les ont aussi parfois souligné : Ballet D., *Document de réflexion sur l’orientation des recherches sur les personnes sans domicile*, février 2004 (annexe 6 du rapport de Chambaud L., *op. cit.*, pp. 60-66 ; Chambaud L., *op. cit.*, p. 12.

<sup>27</sup> Il s’agit ici de prolonger les enquêtes sur les marges de l’enquête INSEE : Marpsat M., Quaglia M., Razafindratsima N., *Étude des marges de l’enquête INSEE 2001: le cas des personnes sans domicile n’utilisant pas les services d’hébergement et de restauration*, rapport pour l’Observatoire National de la pauvreté et de l’exclusion sociale, septembre 2002 ; Marpsat M., Quaglia M., *Étude sur les sans-domicile non francophones utilisant les services d’hébergement ou de restauration de repas chauds*, rapport pour l’INSEE, novembre 2002 ; Marpsat M., Quaglia M., Razafindratsima N., « Les sans domicile et les services itinérants », *Travaux de l’Observatoire 2003-2004*, pp. 255-290.

- Les **trajectoires de sortie** de la situation de sans-domicile<sup>29</sup> et les facteurs facilitant la réinsertion : les questions de l'accompagnement social à la sortie de la rue (et explorer notamment les nouvelles formules d'hébergement comme les maisons relais, ...), du suivi des parcours résidentiels des personnes en aval de leurs recours aux dispositifs, mais aussi de la connaissance de ce parcours en amont, ou encore la question de l'« implication des intéressés à la lutte pour en sortir »<sup>30</sup> : les mobilisations collectives, l'implication des usagers au sein des associations, le point de vue des sans-abri ;
- Les problèmes de santé, et notamment les **problèmes psychiatriques** et leur mode de prise en charge ;
- La question des **effets de la prévention des risques** (évaluation de la prévention) pour toutes sortes de populations vulnérables : les sans-domicile mais aussi les sortants d'institutions comme la prison ou les foyers, les demandeurs d'asile déboutés, les nomades sans ressources ;
- Les **modes particuliers d'errance chez les jeunes** ;
- Le **coût humain et social** de l'exclusion liée au logement ;
- La **comparaison internationale des dispositifs de prise en charge** des sans-domicile.

## La connaissance des dispositifs<sup>31</sup>

Le pilotage de la prise en charge des personnes sans domicile s'appuie sur un dispositif complexe, financé par l'Etat et géré par les associations<sup>32</sup>. La connaissance de ce dispositif repose sur des bases d'informations disparates et incomplètes, qui rendent le pilotage perfectible.

### *Des sources d'informations disparates sur les dispositifs*

Concernant l'offre d'hébergement, la DGAS recueille l'essentiel des données disponibles, à partir de six remontées principales d'information des services déconcentrés :

- le suivi du plan de cohésion sociale ;
- le suivi du PARSA ;

---

<sup>28</sup> Parmi les études récentes sur ce sujet néanmoins, voir : Hérouard F., « Habiter un logement temporaire : le cas des demandeurs d'asile hébergés à l'hôtel », *Revue des Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, 115-118, 2003-2004 ; Hérouard F., « Vers une institutionnalisation de l'hébergement d'urgence dans les hôtels ? La situation dans les agglomérations de Caen et de Lisieux », présentation dans l'atelier *Le logement et l'habitat comme objet de recherche*, Université Paris XII / GIS Socio-économie de l'habitat, 20 mai 2005 ; Lévy-Vroëlant C., « Les avatars de la ville passagère : de la location meublée à l'hébergement incertain », *Annales de la Recherche Urbaine*, 94, décembre 2003 ; Claire Lévy-Vroëlant (dir.), *Logements de passage : formes, normes, expériences*, L'Harmattan, Paris, 2000, p. 221-240.

<sup>29</sup> Une enquête est en cours à l'Ined sur les trajectoires de sorties des jeunes.

<sup>30</sup> Ballet D., *op. cit.*, p. 66.

<sup>31</sup> Pour approfondir, voir la deuxième partie du rapport de Laurent Chambaud « La connaissance des dispositifs : de nombreuses carences, renforcées par un lien peu structurant entre l'hébergement et le logement », *op. cit.*, pp. 18-27.

<sup>32</sup> Voir « Fiche 7 : Les dispositifs existant concernant la chaîne allant de la rue au logement ».

- le suivi du plan hivernal ;
- le suivi annuel des capacités d'hébergement ;
- le suivi semestriel des personnes étrangères dans le dispositif d'hébergement (hors CADA et CPH) ;
- le recensement annuel et détaillé des places de chaque CHRS depuis 2006.

Les données sur l'aide au logement temporaire (ALT) ne concernent que le nombre de logements mobilisés, mais un bilan national, régional et départemental devrait voir le jour à partir de 2008.

L'enquête ES menée par la DREES apporte certaines données sur l'activité des établissements d'hébergement.

Enfin, la Direction de la Population et des Migrations (DPM) détient les informations spécifiques concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Concernant l'accès au logement social, il existe un système d'enregistrement et de gestion des demandes – et non des demandeurs, la base comprenant donc de nombreux doublons. Et le suivi du contingent électoral par la Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) n'est pas régulier. Les données concernant le parc privé, collectées par l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) ne concernent pas les profils des locataires des logements conventionnés, notamment sur leur éventuel passage par une structure d'hébergement ; mais un nouveau système d'information est en cours de mise en place.

#### *Les imperfections de ce système*

- Une **connaissance très imparfaite des publics** hébergés ou en attente de logement social : leur parcours résidentiels et leurs caractéristiques restent inconnues. Et on ne connaît pas encore le nombre de personnes qui s'inscrivent dans les situations pour lesquelles le droit au logement opposable s'applique sans délai à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008<sup>33</sup>.
- Une **incapacité à lier analyse des besoins et offre de services ou de structures**. Pourtant, l'évolution des dispositifs exige un suivi particulier permettant de prévoir les ajustements et les modifications nécessaires entre l'offre et la demande. Il convient en particulier de mesurer les conséquences du principe de continuité de la prise en charge sur l'évolution du nombre de places d'hébergement d'urgence, sur les modifications des modalités d'accueil et d'accompagnement des personnes ainsi que d'évaluer les nouveaux modes d'hébergement (places de stabilisation, maison relais, village de bungalows,...) ;
- Une **difficulté à incorporer l'information sur les dispositifs ou structures financés par les collectivités locales ou d'autres partenaires privés** ;
- Les **modalités de veille et d'analyse de la tension qui s'expriment sur le dispositif « d'urgence sociale » ne sont pas homogènes selon les territoires**, notamment parce que les données du 115 (et notamment l'indicateur de tension donné par le nombre de demandes d'hébergement) ne font pas l'objet d'une utilisation identique.
- **Peu de tentatives de lier les informations sur l'ensemble de la chaîne** : les modalités de recueil de l'information des dispositifs d'urgence aux logements sociaux ne sont pas mises en cohérence.

---

<sup>33</sup> Un comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a d'ailleurs été institué par le décret n° 2007-295 du 5 mars 2007.



## Le dispositif d'observation

Plusieurs structures dédiées à l'observation globale des phénomènes de pauvreté, d'exclusion et d'inégalité sociale existe au niveau national. Néanmoins, leur concertation laisse à désirer. L'articulation entre les producteurs de l'information et les utilisateurs est difficile.

Il n'existe pas de structure spécifiquement dédiée à l'observation des personnes sans domicile : toutes ces structures abordent au contraire plus largement l'ensemble des phénomènes de pauvreté, d'exclusion ou d'inégalités sociales. Le rapport de l'IGAS considère néanmoins que cela permet de resituer la situation des sans-domicile dans un cadre global et facilite la compréhension de l'ensemble des problèmes que ces personnes peuvent rencontrer depuis les facteurs conduisant à cette situation jusqu'aux blocages vers l'accès aux logements de droit commun ou adaptés.

### *L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)*

Créé par l'article 153 de la loi cadre n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a une quadruple mission :

- « Rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées dans ce domaine ;
- Faire réaliser des travaux d'études, de recherche et d'évaluation quantitatives et qualitatives en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- Contribuer au développement de la connaissance et des systèmes d'information dans les domaines mal couverts, en liaisons notamment avec les banques de données et organismes régionaux, nationaux et internationaux ;
- Présenter chaque année dans un rapport public les données rassemblées. »<sup>34</sup>

Il est composé de 22 membres : le président (actuellement Agnès de Fleurieu), sept représentants des grandes administrations, sept chercheurs et universitaires, et sept « personnalités qualifiées ayant concouru, ou concourant, par leur action, à l'insertion et à la lutte contre les exclusions », nommées « à titre personnel » pour une durée de trois ans. Parmi ces dernières, figurent essentiellement des responsables associatifs. Le rapport de l'IGAS note une sous-utilisation importante des crédits qui lui sont alloués – à l'exception de la première année, l'année 2000 – et remarque que « son équipe est réduite et [que l'ONPES] ne possède pas la légitimité nécessaire pour impulser une meilleure articulation entre le milieu de la recherche, les producteurs de données des différents services publics et le monde associatif. »<sup>35</sup> Par conséquent, il est préconisé de conférer à l'ONPES une plus grande autonomie de gestion<sup>36</sup>, et de renforcer les compétences de l'ONPES pour qu'il puisse impulser des travaux d'évaluation des politiques publiques en faveur des personnes sans domicile<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Chambaud L., *op. cit.*, p. 28.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 32 : recommandation 16.

<sup>37</sup> *Ibid.*, P. 32 : recommandation 15.

Yves Lochard et Maud Simonet-Cusset ont étudié plus spécifiquement la signification et les effets de la participation des associations à l'ONPES<sup>38</sup>. Selon eux, « la création de l'Observatoire répond à une revendication portée depuis plus de dix ans par de nombreuses associations qui avaient manifesté leur souhait de contribuer à l'observation sociale par un partenariat plus étroit avec les pouvoirs publics et d'être ainsi reconnues comme de véritables co-producteurs, non plus simplement de services sociaux, mais également de connaissances sur le social »<sup>39</sup>. Cependant, les résultats de leur étude montrent que le statut et la logique de nomination des membres associatifs de l'ONPES, ainsi que la logique de fonctionnement de l'ONPES, tendraient à « révéler et à renforcer une division préexistante du monde associatif sur la question des savoirs associatifs et de leur rapport complémentaire ou alternatif aux savoirs académiques »<sup>40</sup>. Finalement, on observerait une « conversion institutionnelle de la contestation associative » au sein de l'ONPES, et un déplacement et une radicalisation de la critique chez ceux qui ont « choisi » de rester dehors.

### *Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE)*

Prévu par l'article 43-1 de la loi n°88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 instituant le RMI, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE) a été installé en 1994 et placé auprès du Premier ministre.

Il émet des avis et des propositions au Premier ministre. « Il assure une concertation entre les pouvoirs publics et les associations, organisations et personnalités qualifiées qui agissent dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il peut être consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires et sur les programmes d'action relatifs à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »<sup>41</sup>

Il est aujourd'hui composé de 45 membres<sup>42</sup>, et présidé par M. Bernard Seillier, sénateur de l'Aveyron : ATD Quart-Monde, FNARS, FAPIL, UNIOPSS, Médecins du monde, Secours populaire, Secours catholique, UNCCAS y participent. Son fonctionnement est financé sur le budget du ministère chargé des affaires sociales.

Depuis novembre 2006, le CNLE participe à la maison de la cohésion sociale qui regroupe également le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNAIE), et qui partage ses locaux avec la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. « La maison de la cohésion sociale bénéficie d'un budget de fonctionnement qui lui est propre et qui est géré par la Direction de l'administration générale, du personnel et du budget du ministère chargé des affaires sociales. »<sup>43</sup>

Ainsi, le CNLE est un organe de « débat » et de dialogue à la mission plus politique que l'ONPES, qui est davantage chargé de la production de savoirs.

### *Un comité national de suivi*

---

<sup>38</sup> Lochard Y., Simonet-Cusset M., « La parabole de l'Observatoire ou les limites de l'institutionnalisation d'un « partenariat cognitif » avec les associations », *Politix*, 18, 2005, pp. 51-70.

<sup>39</sup> Ibid., p. 52.

<sup>40</sup> Ibid., p. 70.

<sup>41</sup> Chambaud L., *op. cit.*, p. 29.

<sup>42</sup> Fixée par décret le 26 mars 1993, sa composition s'est ensuite élargie, avec le décret n°2005-852 du 25 juillet 2005, aux organisations syndicales et aux organisations d'employeurs, aux organismes sociaux, aux bailleurs sociaux (Union sociale pour l'habitat), au Conseil économique et social, ainsi qu'à certains organismes ou agences nationaux.

<sup>43</sup> Chambaud L., *op. cit.*, p. 30.

A la suite d'un accord passé le 8 janvier 2007 entre le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et l'association des Enfants de Don Quichotte, un comité national de suivi a été institué pour examiner l'état d'avancement des mesures annoncées dans le protocole d'accord, dont la co-présidence a été alors confiée à la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité et au président des Enfants de Don Quichotte.

Sa création se justifie par l'absence de lieu de concertation entre les pouvoirs publics, les associations et les collectivités locales dans un objectif opérationnel – le CNLE, en effet, n'a pas vocation à effectuer un suivi opérationnel des mesures pour les sans-domicile. Cependant, le contexte d'urgence et de pression médiatique qui l'a accompagnée n'est pas favorable à une mise en cohérence nationale des informations qui y circulent – le rapport de l'IGAS regrette notamment que le suivi de l'opération des Enfants de Don Quichotte sur le Canal Saint-Martin ait dominé largement le suivi des mesures nationales<sup>44</sup>.

#### *Autres organismes, conseils ou agences existant dans le champ de la précarité, de l'exclusion et de la cohésion sociale au niveau national*

Enfin, d'autres organismes, conseils ou agences existent dans le champ de la précarité, de l'exclusion et de la cohésion sociale au niveau national : le Conseil national de l'insertion par l'activité économique, le Conseil national des missions locales, le Conseil national des villes, le Conseil national de l'habitat, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, l'Agence nationale de cohésion sociale, et le nouveau Comité national de suivi de la loi DALO.

#### *Une concertation et une articulation insuffisantes à chaque niveau territorial*

L'interaction entre la production de connaissances d'un côté (à l'ONPES), et l'espace de concertation nationale entre les pouvoirs publics et les acteurs de la lutte contre l'exclusion de l'autre (au CNLE), est faible : le « lien étroit » entre le CNLE et l'ONPES, évoqué par la loi de 1998, n'existe pas<sup>45</sup>.

Plus généralement, les missions et les fonctionnements des structures dédiées à l'observation globale des phénomènes de pauvreté, d'exclusion et d'inégalité sociale sont insuffisamment articulés au niveau national. En conséquence, le rapport de l'IGAS recommande « de mener dès à présent une analyse approfondie des diverses structures nationales intervenant dans le champ de la pauvreté, de la cohésion sociale et des inégalités et les conditions d'une meilleure articulation de leurs missions et de leurs fonctionnements »<sup>46</sup>.

Enfin, le rapport de l'IGAS fait divers constats sur le dispositif d'observation aux autres échelons territoriaux :

- au niveau régional, des initiatives intéressantes sont parfois mises en œuvre, mais il n'y a pas de systématisation de l'observation ;
- au niveau départemental, il existe des modalités de programmation diverses de l'offre, mais elles manquent de clarification, en particulier parce que la majorité du financement de ces dispositifs est du ressort de l'Etat<sup>47</sup> ;
- au niveau local, des opportunités à saisir et des partenariats à nouer ;

---

<sup>44</sup> Ibid., p. 31.

<sup>45</sup> Ibid., p. 31.

<sup>46</sup> Ibid., recommandation 17, p. 32.

<sup>47</sup> Concernant la répartition des compétences entre l'État et les départements, voir « Fiche 8 : Actualisation du dispositif législatif et réglementaire concernant « l'hébergement d'urgence » à la suite du PARSA et de la loi DALO », encadré n°1.

- au niveau européen et international, les contacts sont à consolider concernant les modalités de connaissances des populations sans domicile.