

# Connaître les personnes sans domicile est encore plus important que les dénombrer

Publié sur le blog de l'Insee le 13 avril 2021 <https://blog.insee.fr/connaître-les-personnes-sans-domicile-est-encore-plus-important-que-les-dénombrer/>

Valérie Albouy, Stéphane Legleye, Thomas Lellouch, Insee



**Dénombrer les personnes sans domicile suppose de traiter de nombreux problèmes méthodologiques : définir ceux qui relèvent de cette condition, identifier les lieux à enquêter pour éviter des oublis, agir vite pour limiter les doubles-comptes, mobiliser beaucoup d'acteurs, quadriller méthodiquement le territoire, etc. Mais dénombrer ne suffit pas pour servir les politiques publiques en direction de ces personnes. Il est encore plus important de connaître les profils des personnes sans domicile et leurs parcours de vie, afin notamment de dépasser l'idée fautive d'une population homogène et de proposer aux personnes sans domicile un accompagnement et une aide adaptés. Des dispositifs locaux existent, comme les Nuits de la solidarité. Ils sont utiles mais partiels. La statistique publique mène des réflexions en vue d'une possible nouvelle enquête nationale, qui s'articulerait avec ces initiatives et, plus largement, avec les différents dispositifs d'observation existants.**

Dans le débat public, le terme de « sans domicile fixe » (SDF) renvoie aux personnes qui dorment dans la rue. La statistique publique retient le terme « sans-abri » pour désigner cette population, mais s'intéresse également à une catégorie plus large, celle des « sans domicile » (voir notre encadré), qui recouvre à la fois les personnes sans-abri, c'est-à-dire celles dormant dans la rue ou dans un autre lieu non prévu pour l'habitation (hall d'immeuble, parking, jardin public, gare...), et les personnes mises à l'abri dans le cadre d'un dispositif d'hébergement (en centre collectif, à l'hôtel ou dans un logement ordinaire).

## **Sans domicile : pas toujours sans-abri mais toujours en précarité de logement**

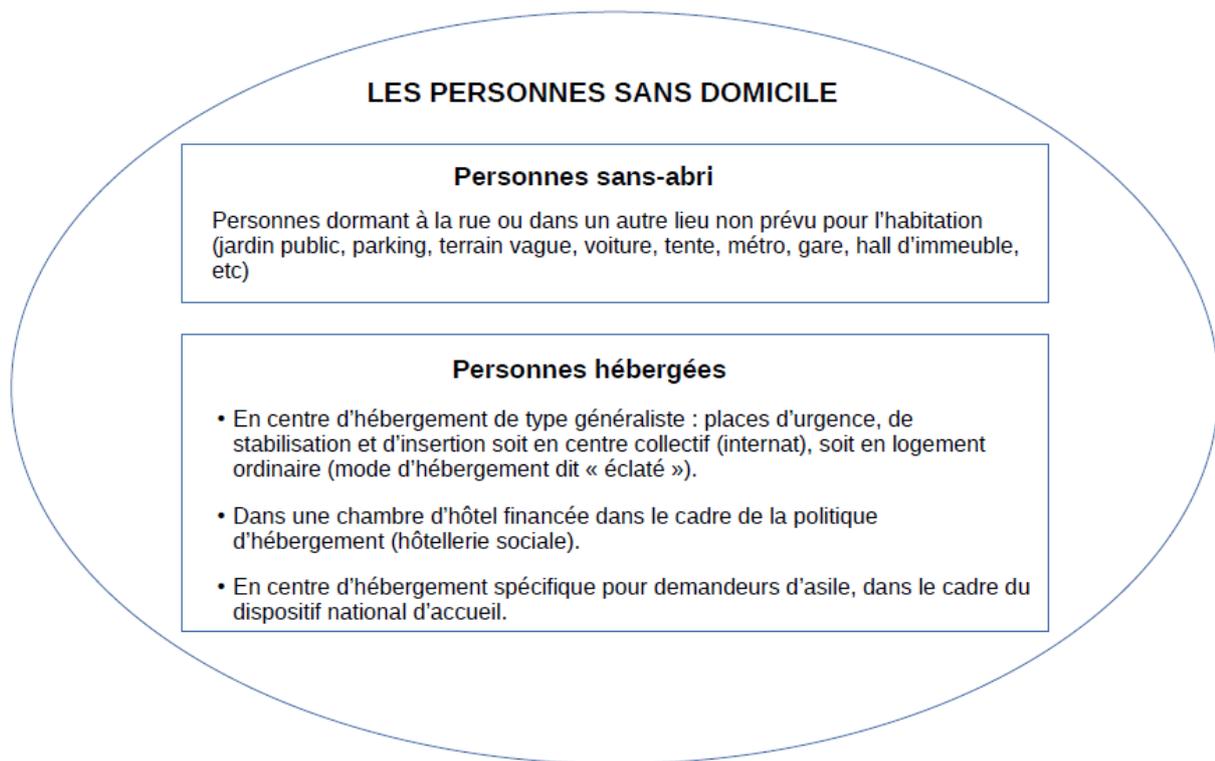
Selon cette définition, la grande majorité des sans domicile ne dort pas dehors une nuit donnée. Mais tous sont dans une situation précaire qui les expose à ce risque.

C'est le Conseil national de l'information statistique (Cnis) qui, dès les années 1990, a suggéré que la statistique publique ait une approche plus large que celle des seules personnes à la rue en raison de la forte perméabilité entre les situations. Une personne en centre d'hébergement d'urgence un jour peut en effet se retrouver à la rue le lendemain, et inversement. Pendant l'hiver, des dispositifs temporaires d'hébergement sont mis en place : une personne peut donc par exemple être sans-abri l'été et mise à l'abri l'hiver. La situation est également très mouvante dans les hôtels sociaux, qui accueillent des personnes à la fois au titre de l'hébergement d'urgence, de l'aide sociale à l'enfance et de l'hébergement des demandeurs d'asile.

Bien que large, cette définition des sans domicile ne permet pas à elle seule de décrire l'ensemble des situations précaires vis-à-vis du logement. De nombreux autres cas de figure existent, par exemple les personnes vivant dans des squats ou celles hébergées chez un tiers faute de pouvoir disposer d'un logement. Enfin, certaines conditions particulières de logement (risque d'expulsion, insalubrité, surpeuplement, précarité énergétique...) complètent le panorama du mal logement.

### **Encadré : Les différentes situations d'hébergement vécues par les sans domicile**

Les personnes sans domicile qui ne sont pas à la rue dorment dans des structures d'hébergement qui correspondent à des situations variées. Il y a un hébergement dit d'urgence, qui est le plus précaire, et d'une durée relativement limitée. Il existe également un hébergement dit de stabilisation ou d'insertion (notamment dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale ou CHRS) où la durée d'hébergement est plus longue et où les personnes peuvent bénéficier d'un accompagnement social plus poussé. Le dispositif national d'accueil prévoit quant à lui des structures d'hébergement spécialisées pour les étrangers demandeurs d'asile et les réfugiés, avec un nombre de places qui a presque doublé depuis 2015. Par ailleurs, l'hébergement en hôtel (dit « social ») a pris une place grandissante dans les modes d'hébergement ces dernières années, place qui a été confortée depuis le déclenchement de la crise sanitaire au printemps 2020.



*Figure : les différentes catégories de « personnes sans domicile » au sens de la statistique publique. À titre indicatif, l'Insee estimait en 2012 que la part des sans-abri dans la population adulte sans domicile était de l'ordre de 10 %.*

## **Le difficile dénombrement des sans domicile et des sans-abri**

Une fois les définitions mieux posées, la première question posée à la statistique publique est le plus souvent celle du « combien » : combien de sans domicile en France, dans telle région ou agglomération ? Combien de sans-abri ? Il s'agit d'une question légitime pour évaluer l'ampleur du phénomène, mais c'est une question que la statistique publique a toujours souhaité replacer dans une problématique plus large.

Le dénombrement des personnes sans domicile considéré de manière isolée pose d'abord des questions d'ordre éthique. Si la connaissance de ces publics se limitait à un simple dénombrement, elle renforcerait l'idée qu'il s'agit d'une population homogène « à part », en marge de la population générale. Or, toutes les populations méritent également d'être décrites et c'est une des tâches de la statistique publique de décrire les conditions de vie et les parcours individuels pour restituer la diversité de la société. Au-delà de la volonté d'éviter un « ghetto statistique », les opérations de dénombrement des populations sans domicile et, a fortiori, des personnes sans-abri sont particulièrement ardues en pratique : à la fois dans la conception du questionnaire et dans le protocole de contact, il s'agit de trouver un équilibre délicat entre obtenir des informations sur des populations très fragilisées et respecter le peu d'intimité dont disposent encore ces personnes.

Par ailleurs, d'un point de vue méthodologique, il est en réalité très difficile de disposer d'une estimation robuste du nombre de sans domicile sur un territoire donné. Les sans domicile se caractérisent en effet par l'absence de logement, et donc de localisation précise, dans un contexte de forte perméabilité entre les situations de rue et d'hébergement. Toute opération de dénombrement

présente donc des risques importants de doubles-comptes, ce qui suppose de l'effectuer sur une durée suffisamment courte. Symétriquement, il y a des risques de ne pas capter une partie de la population sans domicile, notamment certaines personnes à la rue plus difficiles à localiser.

## **Des initiatives locales de dénombrement des sans-abri à consolider**

Malgré ces difficultés, des opérations de dénombrement des sans-abri ont régulièrement lieu en France. Un tel dénombrement est en particulier réalisé par les communes tous les cinq ans dans le cadre du recensement de la population française. En 2016, le nombre total de personnes sans-abri recensées dans ce cadre s'élevait à 27 000 personnes en France (hors Mayotte et COM). Ce résultat est néanmoins entouré d'une marge d'incertitude importante, puisqu'en pratique les communes ont deux jours pour recenser les sans-abri et le comptage dépend fortement des moyens et de l'implication des communes sur cette opération. L'objectif du recensement de la population demeure la comptabilisation de l'ensemble des personnes vivant sur le territoire français, y compris donc les personnes sans-abri, même si ces derniers n'en représentent qu'une partie très marginale (moins de 0,05%).

Au-delà du recensement de la population, certaines municipalités ont mis en place récemment des opérations plus régulières visant à dénombrer les personnes sans-abri sur leur territoire, mais également à recueillir des informations sur leur profil et à encourager l'engagement bénévole. C'est en particulier le cas à Paris, qui a lancé la première édition de la Nuit de la Solidarité en février 2018. Ce type d'opérations a depuis essaimé en France métropolitaine, grâce notamment à des échanges de pratiques entre Paris et d'autres collectivités (par exemple Rennes, Metz, Grenoble ou Montpellier).

Pour pouvoir être exploités, ces dispositifs doivent présenter une méthodologie solide respectant plusieurs critères, notamment une durée de collecte très courte, un maillage du territoire méthodique, une documentation détaillée et une gouvernance associant les acteurs de terrain. Les résultats d'une telle opération informent sur la situation à un moment donné au sein d'un territoire donné, si bien que toute comparaison temporelle ou spatiale doit être considérée avec une grande précaution. À titre illustratif, à Paris la baisse significative du nombre de sans-abri décomptés entre l'opération du 30 janvier 2020 (3 601 personnes) et celle du 25 mars 2021 (2 785 personnes) doit être mise en regard de l'ouverture de plus de 2 000 places d'hébergement d'urgence dans la commune entre les deux dates.

Afin de faciliter la comparabilité entre les différentes villes, et sur la base des échanges de pratiques déjà réalisées, l'Insee a produit avec la **Dihal** un guide méthodologique afin de fournir un cadre commun aux collectivités souhaitant réaliser ce type d'opérations.

## **Au-delà du dénombrement, un éclairage nécessaire sur les profils et les parcours**

L'enjeu majeur n'est pas seulement de décompter une population dont les contours sont relativement flous, mais aussi et surtout de progresser dans la connaissance des personnes sans domicile. Les nombreux travaux des associations au contact de ces populations, ainsi que ceux du monde de la recherche, permettent déjà d'apporter des éléments d'informations très utiles.

Ces travaux gagnent à être complétés par les enquêtes de la statistique publique. L'enquête quadriennale ES-DS pilotée par la **Drees** couvre ainsi de manière exhaustive le champ des centres d'hébergement de type généraliste et du dispositif national d'accueil. Ces informations recueillies auprès des responsables d'établissements sont précieuses. Mais elles ne suffisent pas à disposer d'éléments détaillés sur les parcours et conditions de vie de ces personnes, ni à comprendre les processus et phénomènes structurels à l'origine de l'exclusion. Le Cnis recommandait ainsi dès 1996 de réaliser une enquête nationale directement auprès des personnes sans domicile, tout en prenant mieux en compte dans les enquêtes nationales traditionnelles les populations sans logement autonome stable.

La première enquête nationale sur les sans domicile a été réalisée en 2001 conjointement par l'Insee et l'Ined et a été suivie d'une seconde édition en 2012. Il s'agit d'une enquête particulièrement exigeante d'un point de vue méthodologique et opérationnel, qui nécessite plusieurs années de préparation. Cette enquête repose sur le principe d'aller à la rencontre des personnes sans domicile dans les services d'aide qu'elles fréquentent (hébergement et restauration), à travers la passation d'un questionnaire permettant de recueillir de nombreuses informations. En 2012, plus de 10 000 personnes sans domicile ont ainsi été interrogées. L'objectif principal est de décrire de manière statistiquement fiable les profils et les trajectoires des personnes sans domicile, ainsi que leurs conditions de vie au moment de l'enquête. Une telle opération contribue à interroger les idées reçues sur ces populations et apporte donc un éclairage utile pour guider l'action publique et la recherche. À titre d'exemple, l'enquête de 2012 mettait en évidence que, sur l'ensemble des sans domicile adultes nés en France, près de 25 % ont été placés dans leur enfance en famille d'accueil ou en foyer, alors que la part de ces derniers rapportés à la population générale était de 2 à 3 %.

Par sa méthodologie rigoureuse, l'enquête permet également de fournir une estimation du nombre de sans domicile au niveau du territoire. En 2012, le chiffre s'établissait alors à 143 000 sans domicile en France métropolitaine, chiffre incluant les personnes accueillies dans les centres de demandeurs d'asile.

## **Des perspectives pour la connaissance des personnes sans domicile**

Depuis 2012, la situation des sans domicile a significativement évolué, notamment avec l'accentuation de la crise migratoire depuis 2015, et plus récemment, avec la crise sanitaire. De nouveaux chiffres circulent d'ailleurs dans le débat public, en particulier ceux de la fondation Abbé Pierre qui, en novembre dernier, a estimé à 300 000 le nombre de sans domicile en France sur le champ de l'enquête de 2012. Du fait des difficultés méthodologiques à disposer d'une estimation robuste à l'échelle du pays, il n'est pas question ici de produire une analyse critique de ces chiffres. Toutefois, les différents faits objectivables (forte hausse du nombre de places d'hébergement, quasi-saturation des différentes structures) vont effectivement dans le sens d'une forte hausse du nombre de sans domicile par rapport au chiffre de 2012. Au-delà du dénombrement, les profils et parcours des personnes sans domicile ont sans doute aussi profondément changé.

Les sources d'information sur ces populations sont aujourd'hui très nombreuses mais disparates. De nouveaux dispositifs, comme les Nuits de la Solidarité ou la mise en place du SI-SIAO (système d'information – service intégré d'accueil et d'orientation), sont venus compléter des sources plus anciennes, comme l'enquête ES-DS ou certaines enquêtes à l'échelle régionale. Par exemple,

l'enquête Une Nuit Donnée menée dans les structures hivernales d'hébergement franciliennes par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) et par la fédération des acteurs de la solidarité (FAS) d'Île-de-France. L'ensemble du champ est ainsi couvert et une plus grande coordination des différentes parties prenantes devrait permettre d'améliorer l'éclairage du débat public sur les populations sans domicile. En particulier, une nouvelle enquête nationale sur les sans domicile, actuellement en cours d'instruction, pourrait utilement s'appuyer sur ces différents dispositifs pour donner une vision renouvelée de la situation des sans domicile aujourd'hui.

Enfin, d'autres enquêtes traditionnelles (enquête Logement, enquête Statistique sur les Ressources et Conditions de Vie des ménages) permettent, à travers des modules spécifiques, de compléter l'observation des personnes résidant en logement ordinaire mais en situation de précarité vis-à-vis du logement ou de leurs conditions de vie. L'ensemble de ces dispositifs vise à produire un panorama complet de la question du logement jusqu'à son absence, afin de décrire le continuum des situations par rapport au logement, dans la lignée des recommandations du Cnis.

### **Pour en savoir plus :**

- L'Atelier parisien d'urbanisme (Apu), [« Les personnes en situation de rue à Paris dans la nuit du 30-31 janvier 2020 »](#), novembre 2020
- Cnis 1996, « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement », rapport final du groupe de travail sur les sans-abri, n° 29, mars
- Cnis 2011, [« Le mal-logement »](#), rapport du groupe de travail, n° 126, juillet
- Maryse Marpsat (dir.), [« Les situations marginales par rapport au logement : méthodes et sources statistiques publiques – Rapport du groupe SML »](#), Insee, *Documents de travail* n° F2009/03, mai 2009
- Bénédicte Mordier, [« Les sans domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012 »](#), *Économie et Statistique* n° 488-489, septembre 2016
- Emmanuel Pliquet, [« Hébergement des personnes en difficulté sociale : 140 000 places fin 2016, en forte évolution par rapport à 2012 »](#) *Études et Résultats* n° 1102, février 2019
- [L'enquête auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale \(ES-DS\)](#) (*Données issues de l'enquête auprès de établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale : activité des établissements, personnels, informations sur les personnes hébergées et sorties des établissements.*)
- Catherine Rougerie, [« Difficultés de logement ; les situations de logement appréciées selon les dimensions proposées par le Conseil national de l'information statistique »](#), Insee, *Documents de travail* n° F2020-02, novembre 2020