

Avant-propos

La vocation première de ce livre est de décrire du mieux possible toutes les phases de l'enquête auprès des utilisateurs des services d'hébergement et de distribution de repas chaud dite « sans-domicile 2001 », afin que toute personne amenée à conduire ce type d'enquête ait une base solide sur laquelle appuyer ses travaux. Cet ouvrage est donc la somme de l'ensemble des tâches concomitantes à cette enquête, véritable travail collectif mais œuvre d'une somme d'individus. Ceci a évidemment des conséquences sur la lisibilité de ce recueil. Comme il existe un continuum dans les situations de logement (et de non logement), du sans-domicile dormant dans la rue au président vivant dans un palais, il existe aussi un continuum d'étapes au sein d'une enquête. Dit autrement, il est extrêmement difficile de déconnecter une étape d'un ensemble, du fait des fortes interactions qui les lient. Aussi, dès lors que l'on souhaite décrire de manière exhaustive une étape *e*, il est souvent nécessaire de la replacer dans son contexte, afin d'éviter au lecteur qui cherche une réponse à une question précise de lire l'ensemble de cet ouvrage. Ceci a pour conséquence un certain nombre de redites mais n'est-ce pas là la base de la pédagogie. Ces répétitions à outrance pourront gêner une lecture linéaire mais faciliteront grandement une lecture en pointillé ou sélective.

La volonté de décrire aussi précisément que possible un certain nombre d'étapes peut légitimement soulever la question du statut de cet ouvrage. Ainsi, dès lors que l'on s'intéresse au déroulement des enquêtes sur le terrain, il est difficile de ne pas « flirter » avec le manuel d'instruction aux enquêteurs. Mais publier ces instructions, même si a priori elles n'ont pas vocation à se trouver dans un Insee-méthode, se justifient ici pleinement car elles sont le fruit de réflexions et de d'expériences encore récentes. De même, la description minutieuse de l'inventaire des services d'aide peut paraître fastidieuse, mais elle est nécessaire, non seulement pour montrer le travail accompli, mais surtout pour faire prendre conscience du travail à accomplir lors d'une future enquête. La constitution d'une telle base de sondage est une expérience riche d'informations pour de futures investigations. Elle apporte une preuve empirique de la fragilité temporelle d'une telle base et de la nécessité d'opérations de maintenance importantes si l'on souhaite l'utiliser régulièrement mais aussi de l'indispensable partenariat entre les différents acteurs du domaine. Dans le même ordre d'idée, la troisième partie décrit dans les moindres détails la réalisation de l'enquête en s'attachant aussi bien, aux interactions avec les structures, les enquêtés et les enquêteurs, qu'aux problèmes de traitement des données. Elle détaille conjointement les méthodes utilisées et les problèmes d'application de ces méthodes en insistant particulièrement sur ces derniers car l'objectif sous-jacent de cet ouvrage, au delà du récit d'une enquête assez novatrice, est d'inciter un futur concepteur d'enquête à réfléchir à la lumière de cette expérience aux améliorations possibles en fonction du contexte dans lequel il travaille.

Vous pourriez me demander pourquoi cette réflexion n'a pas déjà été faite et transcrite. Cela me permet de passer à une autre partie importante de cet avant-propos : ce que vous auriez pu trouver dans cet ouvrage mais qui n'y est pas. Tout d'abord, vous n'y trouverez pas de réel bilan de cette enquête dans le sens où il n'existe pas de partie détaillée, consacrée aux défauts de la présente enquête et aux solutions proposées pour éviter ces écueils lors d'une prochaine édition. La réflexion reste ouverte même si, dans un rapport commandé par Eurostat, Cécile Brousse propose un certain nombre de pistes pour améliorer la connaissance des sans-domicile et plus généralement la privation de logement (« The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union : survey and proposals », Brousse, 2004) . Ensuite, et cela va me permettre de décrire les différentes parties, il y a ça et là quelques trous. La première partie s'intéresse à la définition de la population sans domicile et au choix de la méthode d'enquête. Elle aurait pu contenir une section sur les autres modes de collecte que sont les données produites par les structures d'accueil, les enquêtes dans la rue un jour donné (généralement dite une nuit donnée) et les enquêtes rétrospectives. La deuxième partie, consacrée à la conception et à la préparation de l'enquête, pêche plutôt par la redondance de certaines informations qui s'explique en partie par le choix volontaire de détailler de façon très précise chacune des étapes, quitte à reprendre sous un angle différent le même sujet (je pense en particulier à la distribution des rôles d'interviewer et d'échantillonneur, clé de voûte de la collecte sur le terrain). La troisième partie, comme je l'ai déjà dit plus haut, décrit les différentes étapes de la réalisation de l'enquête et l'ensemble des problèmes rencontrés sur le terrain (Cela concerne aussi bien les relations avec les structures, les liens entre les enquêteurs et les enquêtés, le problème du tirage des enquêtés, etc.) ainsi que les traitements des données collectées, préalables à leur exploitation, comme l'apurement et le traitement de la non-réponse. La quatrième partie traite des aspects statistiques et plus particulièrement des procédures d'échantillonnage, du calcul des pondérations et des opérations de redressement. Le problème du calcul de la précision des estimateurs n'est donc pas abordé. La cinquième partie donne des estimations journalières et hebdomadaires du nombre de prestations et d'usagers, des éléments de méthode pour estimer mensuellement ou annuellement la population de sans-domicile et propose une évaluation de la qualité au regard d'autres sources et d'enquêtes complémentaires et tente de montrer les apports de cette enquête au travers des résultats déjà publiés ou à paraître. Ces petits défauts, que sont la répétition et l'absence de certaines informations, font que cet ouvrage, aussi riche soit-il, est comme toujours perfectible. Reste qu'il est un outil indispensable à toute personne souhaitant réitérer ce type d'enquête.

Gaël de Peretti

Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement

La demande d'information sur la population des sans-domicile s'est multipliée au début des années 1990, aboutissant à la création en 1993 d'un groupe de travail spécifique au sein de la formation Démographie-conditions de vie du Conseil national de l'information statistique¹. Il avait pour mission de proposer un schéma d'investigation qui permette de recenser et de connaître, de façon précise et chiffrée, la population des exclus du logement et les obstacles qu'elle rencontre dans la recherche d'un logement.

Ce groupe de travail a travaillé de 1993 à 1996. Regroupant 200 personnes, il comprenait des représentants des grandes associations des pouvoirs publics, des organisations professionnelles, de la société civile et des chercheurs. Le groupe de travail présidé par Pierre Calame a eu mandat de défricher un domaine d'étude encore peu abordé en France sur le plan statistique. Il a été guidé tout au long de ses travaux par la volonté d'*éviter la dérive de trier, répartir et caser cette population*. Tout d'abord, un souci éthique a conduit ce groupe à privilégier une connaissance réfléchie et donc « pas n'importe comment et à n'importe quel prix » et à affirmer d'emblée que la question du combien n'était pas primordiale : « [...] *La situation de sans-abri n'est que l'expression extrême du développement en France de nouvelles formes de pauvreté. Il ne servirait à rien de chiffrer en détail le nombre de sans-abri à un moment donné, sans prendre en compte les tendances lourdes. En effet on risquerait, d'une part, de n'être pas capable demain plus qu'aujourd'hui d'anticiper sur les difficultés en train de naître et, d'autre part, de créer un véritable tonneau des Danaïdes : si comme on le craint de nombreuses situations précaires de cohabitation se créent faute de solution pour le logement d'une part croissante de la population, une solution apportée aux seuls sans-abri recensés aboutirait à traiter les symptômes plus que le problème lui-même[...]*² ». Ainsi, plutôt que de se contenter de dénombrer, l'objectif central était la recherche des processus d'entrée et de maintien dans l'exclusion. Enfin, afin de cerner le problème dans son ensemble, il a paru logique d'élargir ces travaux à l'ensemble du marché du logement, source de cette exclusion.

Trois idées fondamentales se sont donc rapidement dégagées. Premièrement, il est nécessaire d'intégrer la connaissance des sans-abri et des processus d'exclusion dans un approche d'ensemble de la société. Deuxièmement, le lien fort entre marché du logement et lieu privilégie de fait les approches locales. Troisièmement, l'ensemble des opérations statistiques doivent permettre de comprendre les processus qui conduisent à l'exclusion.

Ces idées ont débouché sur trois types de recommandations générales. Tout d'abord, il faut éviter le *ghetto statistique*. La prise en compte des populations sans logement autonome stable doit avoir lieu dans l'ensemble du système statistique. Il faut donc suivre le continuum des situations de logement en observant parallèlement les conditions de changement de logement mais aussi le devenir de ce dernier. Ensuite, le marché du logement étant un marché local, il faut prendre en compte les besoins d'informations locales et donc produire des statistiques décentralisées. Enfin, il faut développer la qualité des investigations. Ceci nécessite la mise en place de partenariat entre des interlocuteurs aussi différents que des chercheurs, des organismes et institutions, des personnes en situation ou ayant vécu des situations d'exclusion, soit des interlocuteurs ayant des moyens, des objectifs et des méthodes très différentes. Les efforts doivent aussi se concentrer sur l'amélioration de la communication avec les exclus en soignant l'élaboration des questionnaires, la formation des enquêteurs et la restitution des résultats. Toujours dans un souci de qualité, il faut rendre compte du mieux possible des différents processus et trajectoires qui mènent à l'exclusion afin d'apporter le meilleur éclairage possible pour les dispositifs et politiques à mettre en place.

Définir la situation de sans-abri peut paraître simple. Mais cette simplicité apparente tient au fait que de nombreuses catégories de population ont déjà été définies et répertoriées par des nomenclatures qui en fixent les contours et les limites. Échappant au champ des méthodes habituelles d'enquêtes statistiques auprès des ménages, qui s'effectuent très généralement à partir de leur logement, les sans-abri n'ont pas donné lieu pour cette raison à des études approfondies. La première tâche du groupe de travail sur les sans-abri, créé par décision de l'Assemblée plénière du CNIS de 1993, a été d'entreprendre cette réflexion préalable de définition, qui conditionne la validité de travaux ultérieurs. Il en est rapidement arrivé à la même conclusion que les chercheurs américains qui avaient déjà travaillé sur cette question. Être sans abri n'est pas une caractéristique définissant

¹ Lire l'article de Philippe Gounot : « Le groupe de travail du CNIS sur les sans-abri », *Courrier des statistiques* n° 71-72, décembre 1994.

² Extrait de l'allocation de Pierre Calame, Président du groupe du CNIS sur les sans-abri, groupe plénier, 13 janvier 1994.

une sous-population mais bien plutôt une situation commune à des populations hétérogènes à un moment donné de leur histoire.

Dès lors la question du dénombrement apparaît non pas secondaire mais sans doute dénuée de sens. Un sans-abri peut-être à la rue aujourd'hui et hébergé demain, en centre d'hébergement collectif, dans un squat, chez des parents ou amis, il peut aussi passer une nuit à l'hôtel lorsqu'il perçoit le RMI. Il peut devenir sans abri par suite d'expropriation ou d'expulsion. Sa situation se définit avant tout par l'absence de logement personnel et permanent. Elle concerne toutes les personnes exclues du logement, et conduit à poser comme questions premières : pourquoi, comment plutôt que : combien ?

La population des exclus du logement présente deux caractéristiques fondamentales : grande diversité de situations (ou continuum de la rue au logement autonome en situation précaire) et une grande mobilité entre ces diverses situations. Ceci a conduit le groupe de travail à élaborer une liste regroupant les situations de logement en trois grands types à l'intérieur desquels on distingue des sous-groupes :

Situations hors normes et hors structures : « à la rue », cave, parking, usine désaffectée, chantier, squat, etc.

Situations en structures collectives : asile de nuit, centre d'hébergement, hôtel, meublé, garni, etc.

Situations en logement « ordinaire » : hébergement chez parents ou amis, surpeuplement, logement insalubre, sous-location, menace d'expulsion, etc.

Les enquêtes qui ont été menées par la suite ont porté sur chacun de ces trois types de situations. Cette première liste a été développée dans une nomenclature beaucoup plus détaillée des situations d'habitat, qui pourrait servir de base à une unification des nomenclatures utilisées par les différents partenaires concernés par le logement des personnes les plus démunies³.

L'analyse critique des sources existantes

Avant de se lancer dans des investigations spécifiques, il convenait de faire le tour de sources existantes qui auraient pu prendre en compte les sans-abri. Trois types de sources ont été examinées : le recensement de la population, les enquêtes auprès des ménages, les fichiers administratifs de gestion.

Le recensement de la population, exhaustif par définition, pourrait apparaître comme un instrument fiable pour compter les sans-abri. Mais, dans les catégories de logement retenues par le recensement, aucune ne regroupe exclusivement des sans-abri. A l'inverse, les sans-abri peuvent se dissimuler dans des constructions non recensées parce qu'elles ne sont pas destinées à l'habitation. Echappent également au recensement toutes les situations de grande précarité d'habitat dans un logement dit ordinaire, en particulier l'hébergement. Quant aux personnes vivant en collectivité, elles ne sont pas recensées à la même date que les autres ménages, ce qui rend difficile toute agrégation.

Les enquêtes auprès des ménages sont effectuées à partir d'une base de sondage de logements établie d'après le dernier recensement et complétée par des fichiers de logements neufs. Des personnes qui faisaient initialement partie du champ d'enquête peuvent en sortir au cours du temps, par accroissement de leur précarité. On arrive ainsi au paradoxe qu'une augmentation de précarité, par passage d'une partie des ménages vers la population dite « hors ménages » (habitations mobiles, centres d'hébergement par exemple), peut éventuellement faire apparaître une augmentation de bien-être pour l'ensemble des ménages enquêtés.

Les sources de nature administrative décomptent des personnes présentes à un moment donné dans un fichier (centres d'accueil et d'hébergement), en attente d'obtenir un droit (fichiers de demandes de logement), ou ayants-droit (Revenu Minimum d'Insertion). Aucune d'elles n'est exhaustive, et elles sont peu comparables entre elles du fait des différences de nomenclatures utilisées.

Les investigations spécifiques

L'objectif de ces investigations était la recherche de méthodes reproductibles, y compris au niveau national. Ces enquêtes ont innové dans le domaine méthodologique, en prenant comme base de sondage soit des services d'aide aux sans-domicile (centres d'hébergement temporaire, points-soupe par exemple), soit des allocataires des caisses d'allocations familiales (bénéficiaires du RMI et d'autres prestations sous condition de ressources), soit des situations de justice (décisions d'expulsion). Des tentatives ont été également faites d'enquêter directement des sans-abri dans la rue la nuit. Ces dernières ont conclu à l'inefficacité de ce type d'enquête.

³ Ces travaux sont présentés en détail dans un article de François Clanché (1998) : « Le classement de situations de logement : les sans-domiciles dans des nomenclatures générales », *Sociétés contemporaines*, n°30, avril, pp 181-196.

De l'élaboration à la réalisation, les enquêtes ont été menées en partenariat avec les associations qui s'occupent des sans-abri. Le respect nécessaire de la vie privée des personnes concernées a été un souci éthique constant. Il a ainsi fallu faire un compromis entre les exigences de la connaissance scientifique et le respect dû aux personnes.

(1) Les enquêtes auprès des sans-domicile

(a) Les enquêtes directes dans la rue une nuit donnée

Elles ont été effectuées dans certains quartiers de Paris. Dans l'agglomération de Strasbourg, il y a eu seulement une tentative de dénombrement.

Les enquêtes dans la rue à Paris n'ont pas permis de rencontrer beaucoup de sans-abri. La nuit, lorsqu'il pleut, lorsqu'il fait froid ou pour de simples raisons de sécurité, les sans-abri qui ne vont pas dans les centres d'hébergement préfèrent marcher en attendant de trouver un abri pour dormir au petit matin.

Ou bien ils dorment dans des lieux si bien dissimulés aux regards qu'il est peu probable de les trouver. Les enquêteurs avaient pour consigne de ne pas réveiller les personnes endormies. Par ailleurs, pour des raisons aussi bien pratiques qu'éthiques, les équipes s'étaient interdit d'enquêter dans les squats. Parmi les personnes qui ont pu être enquêtées, il s'en est trouvé peu n'utilisant jamais aucun service destiné aux sans-abri : points-soupe, restaurants sociaux ou foyers d'urgence. D'où l'intérêt d'effectuer des enquêtes auprès d'un échantillon représentatif d'utilisateurs des services d'accueil et d'hébergement.

(b) Les enquêtes menées auprès des utilisateurs de services pour personnes sans-domicile

Les enquêtes dans les centres d'hébergement ou de restauration peuvent se dérouler dans de meilleures conditions que dans la rue et sont riches d'enseignements sur les trajectoires des personnes. Même s'il existe déjà un recensement préalable des organismes s'occupant des sans-abri sur une zone géographique délimitée, une vérification des adresses, des fonctions et capacités, qui peut être très coûteuse en temps, s'avère toujours nécessaire. Les deux tiers des enquêtés ont été un jour propriétaires ou locataires de leur logement, ils habitaient plus souvent dans le parc privé que dans le parc social.

Les raisons de perte de logement sont plutôt liées à la perte d'emploi pour les hommes, à des problèmes familiaux pour les femmes. Comme on pouvait s'y attendre, les femmes sont nettement moins nombreuses que les hommes dans les centres d'urgence. Elles sont toujours minoritaires mais en proportion plus forte, et souvent accompagnées d'enfants, dans les centres d'hébergement de plus longue durée. Trois enquêtés sur dix mentionnent une activité professionnelle. Parmi les personnes hébergées, un certain nombre bénéficient du RMI, mais d'autres, qui pourraient y prétendre, ne le savent pas, ne sont pas *engagées dans les démarches, ou ne possédant plus les papiers nécessaires. Le même constat vaut pour leur couverture sociale. Si quelques personnes ont conservé des liens sociaux, la majorité d'entre elles disent ne pouvoir compter sur personne en cas de coup dur.

(2) Les enquêtes sur des difficultés d'accès au logement des ménages à bas revenus

Pour connaître les problèmes que rencontrent les ménages à bas revenus pour accéder au logement, deux enquêtes ont été menées, l'une dans l'agglomération lyonnaise, l'autre dans le département de la Seine-Saint-Denis. Ces deux enquêtes se sont appuyées sur les fichiers des Caisses d'allocations familiales pour tirer un échantillon d'allocataires à bas revenus (bénéficiaires du RMI ou d'allocations sous conditions de ressources). Les trajectoires de ces populations sont marquées par la précarité dans de nombreux domaines : emploi, revenus, mais aussi famille (rupture, décès d'un conjoint). Que ce soit au travers de leur situation actuelle (plus d'un tiers des personnes enquêtées ne dispose pas d'un logement autonome) ou au travers de leur trajectoire résidentielle, l'accès au logement apparaît bel et bien comme un problème pour cette population à bas revenus.

Dans l'agglomération lyonnaise, le parc locatif privé continue à jouer un rôle important dans l'accueil de ces personnes, mais souvent dans des conditions financières difficiles. De son côté, le parc social de HLM héberge de nombreuses familles à très bas revenus, mais les démarches effectuées par les allocataires au cours des trois dernières années montrent bien les difficultés d'accès au logement que rencontrent certaines catégories défavorisées. L'enquête révèle l'importance relative des diverses filières sollicitées pour obtenir un logement : organismes HLM, mairie, préfecture, assistantes sociales. Elle mesure aussi les chances inégales de réussite avec dans certaines filières, des ségrégations fortes, basées sur la nationalité et le type de famille.

(3) L'enquête sur les ménages menacés d'expulsion

L'enquête sur les ménages menacés d'expulsion par une procédure judiciaire s'est déroulée dans le ressort de trois tribunaux d'instance : Arras, Chartres et Marseille. Malgré sa petite taille, l'échantillon fait ressortir des différences dans les pratiques des juges selon la zone géographique. Le motif invoqué pour l'expulsion est en général celui des impayés de loyer, mais cela n'exclut pas l'existence d'autres motifs plus ou moins avoués pour se débarrasser d'un ménage jugé indésirable par le bailleur. Les ménages qui ont laissé s'accumuler les impayés sont dans une situation précaire : chômage ou faillite, événements familiaux, surendettement. Ils ne sont généralement pas très informés des démarches qu'ils pourraient faire, bien que les acteurs sociaux (bailleurs sociaux, associations, mairies, préfectures) effectuent dans deux des sites enquêtés un travail de prévention important.

L'enquête auprès des bailleurs de ces ménages, effectuée par voie postale, n'a pas obtenu un taux de réponses suffisant, en partie pour des raisons conjoncturelles (grève postale dans la zone de Marseille). Renouveler le même type d'enquête avec des enquêteurs permettrait d'apporter des informations précieuses sur ce qu'il advient ou adviendra aux ménages.

L'offre de logement

Pour comprendre les phénomènes qui engendrent, voire amplifient l'exclusion du logement, il est apparu également nécessaire de mieux apprécier l'évolution du marché du logement et de l'offre accessible à des populations au revenu faible ou précaire. Un mandat complémentaire a donné mission en juin 1995 à un sous-groupe de travail d'étudier ces questions. Sa première constatation, sans doute la plus importante, est que le parc de logement à bas loyers s'est considérablement réduit depuis une dizaine d'années, par réduction du nombre des logements inconfortables, des meublés et garnis. Durant la même période, le niveau des loyers a augmenté plus vite que le niveau des prix. De plus, il existe de moins en moins de correspondance entre le parc hébergeant les plus pauvres et les différentes catégories de logements conformes aux concepts usuels de parc social de droit ou de fait. Le sous-groupe a recommandé des études permettant de suivre le changement de statut ou d'usage d'un logement, incluant la vacance, et insisté sur le fait que le problème de l'offre de logement pour les populations démunies ne peut pas être abordé hors du contexte du marché général du logement.

Encadré 1 : Réalisation des Enquêtes

Enquêtes auprès des sans-domicile :

- à Paris, par l'INED
- à Strasbourg, par le Centre Régional pour l'Etude et l'Action en faveur des personnes Inadaptées (CREAI-Alsace) et l'Observatoire Régional des Handicaps et des Inadaptations d'Alsace (ORHIAL)

Enquêtes sur les difficultés d'accès au logement des populations à bas revenus :

- dans l'agglomération lyonnaise, par la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion et par la Direction Régionale de l'INSEE.
- en Seine-Saint-Denis, par la Direction Départementale de l'Équipement, la Caisse d'Allocations Familiales, le CNRS, la Direction Régionale de l'INSEE, le bureau d'études Alphaville.

Enquête sur les ménages menacés d'expulsion.

- à Arras, Chartres et Marseille, par le service statistique du ministère de la Justice, avec des enquêteurs de l'INSEE

De nombreux partenaires ont aidé au financement de ces différentes enquêtes.

Les quatre propositions principales

L'ensemble de ces investigations et des travaux du groupe de travail du CNIS ont conduit ce dernier à proposer quatre propositions :

- Réaliser une enquête nationale auprès des personnes fréquentant les lieux d'hébergement ou d'accueil principalement destinés aux personnes sans-domicile (au sens restreint avec pour objectif une meilleure connaissance des conditions de vie et des processus menant à la perte du logement à un rythme calqué sur le recensement, s'appuyant sur les services destinés à ces personnes) ;

- Mieux prendre en compte les populations sans logement autonome stable dans le recensement de la population et les enquêtes nationales. Cela nécessiterait : la mise en place d'un inventaire des structures d'accueil et un suivi des habitations mobiles lors du recensement ; l'introduction de questions sur les situations de logement précaire ou d'échantillon supplémentaire (il propose de compléter les bases de sondage afin de prendre en compte les personnes en centre d'hébergement ou équivalent) ; l'harmonisation des nomenclatures de logement au sein des enquêtes administratives (demandes de logement, enquêtes auprès des CHRS, bénéficiaires du RMI, etc.) ; l'évolution des critères de logement de qualité insuffisante et suivi des conditions d'accès au parc privé et social ;
- Développer des investigations locales sur l'accès au logement des populations à bas revenus à des échelles pertinentes à l'aide d'une démarche double juxtaposant la connaissance des populations défavorisées et des conditions d'accès (ou de non accès) à un logement autonome stable porteur d'intégration mais aussi la connaissance du fonctionnement des marchés locaux du logement ;
- Réaliser une enquête nationale sur les ménages menacés d'expulsion et sur l'issue des procédures.

L'objectif de cet ouvrage n'est pas de recenser l'ensemble des actions qui ont répondu à ces quatre propositions mais de décrire le plus précisément possible l'ensemble des travaux qui ont conduit à la réalisation de l'enquête des utilisateurs de services d'hébergement et de distribution de repas chaud dite « sans-domicile 2001 » (SD2001).