# Les définitions des sans-domicile en Europe : convergences et divergences

✐ *Maryse Marpsat*

*Les exemples du Royaume-Uni, de l'Italie et de la France montrent à quel point les définitions des sans-domicile varient et évoluent en Europe. Ces clivages se fondent en particulier sur l'existence, ou non, d'une loi qui définisse les sans-domicile ; sur les modalités d'attribution des logements sociaux, et sur la prise en compte, ou non, de critères relatifs à la personne et pas seulement à sa situation de logement. La convergence entre les pays de l'Union européenne, vers une définition commune, ne semble pas imminente en dépit des propositions formulées par des chercheurs proches de la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (Feantsa) et soutenues par le comité de la Protection sociale. Par ailleurs, la loi « Dalo », adoptée en 2007, conduira vraisemblablement à l'émergence de nouvelles sources statistiques sur les personnes mal logées en France.*

Lorsqu'on étudie les sans-domicile dans plusieurs pays, la première difficulté est de dépasser la croyance spontanée qu'il s'agit partout du même phénomène.

En réalité, l'histoire de l'augmentation simultanée du nombre des « sans-domicile » et de leur visibilité, ainsi que la construction de ce phénomène comme « problème social », diffèrent d'un pays à l'autre et sont étroitement liées aux politiques sociales et à l'action du monde associatif de chaque pays.

Traduire uniformément par « sans-domicile » ou par *homeless* les termes utilisés dans chaque langue, c'est faire l'économie de l'examen préalable de cette construction. C'est pourquoi on conservera ici les termes d'origine.

Source : Wikipédia

*Sans-abri en Italie*

De plus, dans un même pays, plusieurs définitions coexistent souvent. Ces définitions nationales varient selon ceux qui les utilisent, l'usage qu'ils en font, les méthodes qu'ils emploient et les questions qu'ils se posent. On étudiera ici les définitions utilisées par l'Italie, le Royaume-Uni et la France dans leurs rapports officiels, et les principes sur lesquels reposent ces définitions.

## Trois pays, trois problématiques différentes

Dans ces trois pays existe une définition – légale, comme dans le cas britannique, ou utilisée pour l'élaboration de chiffres officiels fournis dans divers rapports. Dans le cas français, les chiffres sur les sans-domicile font partie des indicateurs de suivi annexés à l'*implementation report on NAPincl 2003-2005*. Dans le cas italien, ils figurent dans le « rapport de la Commission d'enquête sur la pauvreté » de 2000, commission instituée en 1984 et qui dépend du ministère du Travail et des affaires sociales.

L'examen de ces trois définitions met en évidence des traits qui se retrouvent dans d'autres définitions nationales. Le Royaume-Uni dispose depuis la fin des années 1970 d'une législation sur les *homeless* et les *statutory homeless* autour de laquelle s'articulent la définition officielle et les définitions concurrentes. En Italie, les *senza dimora* ont été progressivement vus comme une figure particulière de l'exclusion, pour laquelle l'absence de logement ne peut être séparée de la marginalité psychosociale. Enfin, en France, à la suite des travaux du conseil national de l'information statistique (Cnis), réunissant administrations, associations et chercheurs, une grande partie des recherches quantitatives ont considéré les *sans-domicile* comme les personnes occupant

à un moment donné une situation particulière au sein d'un continuum de situations de logement.

Il apparaît ainsi quelques grands clivages, selon :

– l'existence d'une définition légale ;

– le lien entre définition et politique du logement (en particulier attribution des logements sociaux) ;

– et la prise en compte d'aspects concernant les ménages ou les individus, au-delà de ceux qui ont trait au logement lui-même.

En l'absence d'une politique sociale commune bien définie, il est difficile de parvenir à une définition européenne. En témoignent les recommandations d'Eurostat (Brousse 2004 et 2005), et la définition élaborée par l'observatoire européen des sans-abri, un groupe de chercheurs rattaché à la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les Sans-abri (Feantsa).

Parmi les éléments sur lesquels repose cet article figurent les discussions qui se sont déroulées au sein du réseau de recherche européen *Constructing Understandings of Homeless Populations* (CUHP), réseau financé par la Commission européenne et coordonné par l'Ined.

## Le Royaume-Uni : l'impact d'une définition inscrite dans la loi

Au Royaume-Uni existe depuis 1977 une définition commune et une législation nationale concernant les *homeles.* On observe toutefois des situations et des évolutions différentes entre l'Irlande du Nord, l'Écosse, l'Angleterre et le Pays de Galles. On se limitera ici à ces deux derniers pays (Anderson 2004, Smith 2003 ; Jacobs *et al.* 1999).

Lorsqu'un cadre légal définit des groupes prioritaires et des mesures en leur faveur, il influence les associations et les chercheurs, qui formulent leurs propres définitions en référence à celle de la loi : soit ils vont dans le même sens ; soit ils la contestent, en l'étendant ou en modifiant ses principes de construction.

Source : Feantsa

*Feantsa, Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri*

### La définition légale

La loi définit les *statutory homeless,* sans-domicile statutaires à qui les autorités locales doivent procurer un logement social ou un logement temporaire dans le secteur privé ; les non statutaires sont aidés par le secteur associatif. Pour être déclarés *statutory homeless*, les ménages doivent remplir cinq conditions :

– remplir les conditions générales d'éligibilité à l'assistance (ce qui n'est pas le cas de certains immigrés, par exemple) ;

– être *homeless* ;

– être *in priority need*, c'est-à-dire avoir des enfants à charge, ou être âgé de plus de 60 ans, ou appartenir à une catégorie perçue comme « vulnérable » ;

– ne pas être *intentionally homeless* (c'est-à-dire ne pas avoir perdu son logement par défaut de paiement d'un loyer ou d'un prêt) ;

– et avoir des attaches locales (travail, famille…)

Revenons sur quelques-uns de ces points.

Les *homeless* sont ceux qui n'ont pas d'accès légal, en tant que propriétaires ou locataires, à un logement présentant toute sécurité (Housing Act de 1996). Les *potentially homeless* sont les personnes susceptibles de perdre leur logement dans les 28 jours à venir.

Cette définition ne porte donc pas sur l'aspect physique de l'endroit où les ménages vivent, sauf dans les cas de perte du logement à la suite d'un incendie ou d'une inondation, ou encore de logement insalubre et condamné par la loi. En fait, on s'intéresse surtout au statut d'occupation et, en ce qui concerne les *potentially homeless* , à la sécurité/précarité au sens temporel de leur situation de logement.

Depuis 1996, sont aussi considérés comme *homeless* les femmes et les enfants victimes de violence domestique et toutes les victimes de violence. Cette définition dépasse donc le cadre strict du logement puisqu'un autre ménage dans les mêmes conditions de logement (mais sans violence) ne serait pas nécessairement considéré comme *homeless*. Par ailleurs, c'est la victime potentielle (et éventuellement ses enfants) qui est qualifiée de *homeless* ; la définition est alors plus liée à l'individu (et aux mineurs qui en dépendent) qu'au ménage dans son ensemble.

À l'origine, en 1977, la liste des ménages considérés comme *in priority need* comptait les ménages avec des enfants de moins de 16 ans, les ménages âgés de plus de 60 ans et les personnes « vulnérables » (handicapés, etc.) En 2001-2002, nouvelle loi, le *Homelessness Act*. Ont alors été

ajoutés pour l'Angleterre et le Pays de Galles les jeunes de 16 et 17 ans et ceux ayant été placés, ainsi que les sortants de prison et les anciens militaires rendus « vulnérables » par cette institutionnalisation. La liste des caractéristiques qui repose sur une notion de vulnérabilité est susceptible de s'allonger avec l'avancée des recherches sur les personnes les plus touchées et avec l'action des groupes de pression.

Certaines différences subsistent d'un pays du Royaume-Uni à l'autre et peuvent servir d'appui pour demander une généralisation des mesures les plus favorables.

Ceux qui ne présentent pas les caractéristiques permettant de les classer comme *in priority need* ne peuvent entrer dans la catégorie des *statutory homeless*. Il en est ainsi des personnes seules et des couples sans enfants qui ne présentent aucun des handicaps ou difficultés sociales répertoriés. Étant donné la forte proportion de personnes isolées au sein de ces *homeless* non statutaires, l'habitude a été prise de désigner par *single homelessness* ces personnes et le « problème social » qu'elles représentent, même si une certaine proportion des ménages concernés sont des couples sans enfants ou avec des enfants plus âgés. C'est là une confusion du langage redoutable pour les étrangers non avertis.

### Les associations et les chercheurs

Les chercheurs britanniques adoptent souvent des définitions influencées par les commanditaires des recherches, organismes publics ou associations qui s'intéressent à des sous-populations particulières. Les définitions des ONG ou des chercheurs qui travaillent avec elles sont construites en réaction à la définition officielle, avec pour but de la faire évoluer. Elles sont donc généralement plus larges et s'intéressent aux personnes seules et aux couples sans enfants à charge. Mais les grands principes sous-tendant la législation, en particulier la notion de vulnérabilité, restent valables : il s'agit d'étendre cette notion de vulnérabilité. Ainsi le *lobbying* des associations, appuyé sur la recherche qu'elles ont financée ou entreprise, a amené l'introduction dans la loi de nouvelles catégories (jeunes de 16-17 ans) ou la prise en compte des situations de violence.

Source : Sircom/Minefe

*Sans-abri à Paris*

D'autres travaux reposent sur des listes de situations de logement, parfois présentées comme des échelles correspondant à des degrés de gravité ou de visibilité croissantes (par exemple Fitzpatrick *et al.* 2000). Il s'agit alors de définitions alternatives à la définition officielle, non par extension mais par adoption de principes différents. Elles ont pour origine des associations travaillant pour les sans-abri isolés et jeunes, nombreux à être exclus des estimations officielles, et des organisations comme Shelter qui pensent que beaucoup de ménages *homeless* ne sont pas reconnus comme tels par la législation (Smith 2005).

### Un découpage des champs de recherche

Le champ des recherches et celui des statistiques officielles est découpé de telle sorte que les *statutory homeless* et les autres *homeless* ne sont que rarement étudiés ensemble. Cette séparation correspond aux mesures qui les concernent, puisque les premiers dépendent essentiellement des autorités locales et les autres des ONG. Il existe ainsi une série d'études sur les *single homeless* (Fitzpatrick *et al.* 2000). Au sein de ces *single homeless*, les personnes dormant dans la rue, les *rough sleepers*, sont étudiées à part car elles sont les cibles d'une politique particulière depuis plusieurs années :

– tout d'abord, la *Rough Sleepers Initiative* lancée en 1990 ;

– puis la *Rough Sleeping Strategy*, inaugurée en 1998, qui avait pour objectif de réduire le nombre de personnes dormant dans la rue des deux tiers en 2002 ;

– enfin une nouvelle politique lancée en 2008, ayant pour but de réduire ce nombre à zéro en 2012.

De même, les jeunes sans domicile sont visés par des mesures spécifiques et de ce fait souvent étudiés à part.

## Italie : un cas particulier de la notion d'exclusion

En Italie, malgré une mention explicite des sans-domicile dans la loi de 2000 sur la protection sociale, il n'en existe pas de définition légale. La question des sans-domicile se rattache à la notion multidimensionnelle d'exclusion sociale. Le logement n'est que l'une des dimensions prises en compte. Le terme italien de *senza dimora*, rendu

populaire par les associations et adopté par la Commission d'enquête sur la pauvreté, est perçu comme exprimant à la fois des éléments liés au logement et d'autres liés à des difficultés sociales et relationnelles.

L'enquête de la fondation Zancan de Padoue, réalisée en 2000 à la demande de la Commission, précise ainsi la définition des *senza dimora* :

« les personnes privées d'une demeure stable, dans des conditions matérielles d'existence précaires, sans réseau de soutien adéquat, qu'il soit formel ou informel. La définition (…) a rendu possible d'exclure des analyses les personnes qui, quoique ne disposant pas d'une demeure stable, ne rentraient pas dans les critères de définition utilisés par la recherche » (Fondazione Zancan 2000).

Outre les aspects propres au logement, la notion de *senza dimora* renvoie aux liens sociaux. Elle se trouve donc au croisement de deux interprétations mais aussi de deux politiques : les politiques du logement et les politiques sociales. Selon Antonio Tosi, chercheur italien membre du CUHP, une des spécificités de la situation italienne est l'identification de la question des *senza dimora* avec celle de l'extrême pauvreté : on ne peut toujours déduire de la lecture de documents officiels si les catégories désignées comme *senza dimora* et comme *povertà estrema* sont identiques ou imbriquées.

Cette définition écarte un certain nombre de personnes. Par exemple, les immigrés qui vivent dans des cabanes ne sont pas perçus comme souffrant de problèmes de marginalisation sociale mais plutôt de difficultés liées à leur statut, ainsi qu'à l'accès au travail et au logement.

### Une catégorie aux frontières mobiles

Ces situations aux frontières de la catégorie de *senza dimora* contribuent à reconsidérer tant la catégorie que les politiques sociales qui s'y adressent. Une étude de la *Federazione Italiana Organismi Persone Senza Dimora* (FIOpsd) constate l'augmentation du nombre des immigrants qui utilisent les services pour sans-domicile et s'interroge sur la séparation des services s'adressant à ces deux catégories de personnes, en s'appuyant sur deux éléments : d'une part, pour les immigrants, le manque prolongé de logement peut conduire à la marginalisation sociale ; d'autre part, un certain nombre d'Italiens sans domicile ne présentent que des problèmes liés au logement et à l'emploi. La question des immigrants sans domicile amène donc à retravailler la définition des *senza dimora*.

Le chapitre concernant les *senza dimora* du rapport sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Saraceno 2002), qui résume les conclusions de l'enquête précédente, nuance d'ailleurs la définition en précisant :

« Mais, à côté de ces figures qui correspondent peut-être davantage à la représentation des gestionnaires, il y en a d'autres pour lesquelles c'est la pauvreté économique, s'ajoutant quelquefois à des formes de discrimination, qui est la raison principale de la condition de *senza dimora*. »

### Définition théorique et définition opérationnelle

Pour des raisons de faisabilité, le champ de l'enquête de la fondation Zancan était défini seulement par la situation de logement. Ce champ comprenait les personnes dormant dans l'espace public ou en centre d'urgence. Les personnes ayant conservé un certain réseau relationnel, identifiées grâce aux questions sur les relations sociales, n'ont finalement pas été exclues des résultats, quoiqu'elles n'entrent pas dans la catégorie des *senza dimora*.

Plus généralement, dans plusieurs pays, on constate un aller-retour entre :

– une définition théorique, fondée sur la notion multidimensionnelle d'exclusion et prenant en compte à la fois l'absence de logement et des aspects psychosociaux ;

– et une définition opérationnelle (pour l'établissement et l'analyse de données chiffrées) fondée uniquement sur la situation de logement.

## En France : une définition opérationnelle pour la statistique fondée sur la situation de logement

En France, deux grands groupes de travaux sur les personnes sans domicile se sont déroulés à partir des années 1990 (Marpsat 2008) :

– d'une part, des recherches ethnographiques ou sociologiques qualitatives, dont une grande partie a été financée par le Plan urbain ou son successeur le Plan Urbanisme, Construction et Architecture, le Puca (Joseph 1992 ; Ballet 2003). Malgré la demande du Puca de réfléchir aux contours de la définition, ces travaux reposent souvent, de façon implicite, sur l'identification des sans-domicile aux personnes visibles dans l'espace public ;

– d'autre part, des études reposant sur des statistiques, pour la plupart issues des travaux menés au début des années 1990 sous l'égide du Cnis. La définition des *sans-domicile au sens restreint*, mise au point à cette occasion, est celle de personnes qui, à un moment donné, occupent une situation de logement particulière dans une classification de l'ensemble des situations de logement. C'est celle qui est actuellement utilisée dans les statistiques publiées par l'Ined et par l'Insee.

### Une classification de l'ensemble des situations de logement

De 1993 à 1996, un groupe spécifique du Cnis a donc réfléchi aux méthodes d'enquêtes auprès des sans-domicile. Les premiers travaux réalisés par l'Ined sur les sans-domicile parisiens s'inséraient dans ce cadre, ainsi que la construction d'une classification de toutes les situations de logement (Clanché 1998, Cnis 1996), incluant

Source : Sircom/Minefe

*Tentes de sans-abri, Paris*

celle des *sans-domicile au sens restreint*.

Les situations de logement y sont décrites selon quatre dimensions :

– le type d'habitat (appartement, chambre d'hôtel, lit dans un centre collectif, etc.) ;

– le statut d'occupation ;

– la qualité du logement et ses éléments de confort (y compris l'accès à un point d'eau pour les personnes n'habitant pas un logement) ;

– la stabilité/précarité au sens temporel.

Le groupe a jugé nécessaire de tenir compte simultanément de plusieurs dimensions parce qu'une situation peut être favorable sur l'une d'entre elles et défavorable sur une autre. On peut, par exemple, être propriétaire d'un logement qui n'a pas l'eau courante. Il ne s'agit donc pas d'une classification hiérarchisée (« échelle »).

Il a également été jugé important de classer toutes les situations de logement et pas seulement celles qui peuvent être qualifiées de *sans-domicile* :

« *Pour les mêmes raisons qui poussaient le groupe à refuser de faire de la population sans abri une population à part, il ne s'agissait donc pas d'établir une liste ou une nomenclature de situations d'exclusion distincte de celle des situations « ordinaires ». Bien que l'utilisation de procédures spécifiques pour mieux appréhender ces situations soit apparue nécessaire, on a décidé d'élaborer un système de nomenclatures décrivant l'ensemble des situations de logement, des plus habituelles et des plus stables aux plus précaires et aux moins confortables* » (*Clanché 1998*).

La situation de *sans-domicile au sens restreint* est alors définie comme le fait de passer la nuit dans un lieu non prévu pour l'habitation ou dans un service d'hébergement, situations définies à partir des deux premières dimensions de la classification, type d'habitat et statut d'occupation. Pour définir les *sans-domicile*, il a fallu préciser l'aspect temporel : on a retenu la situation la nuit précédant l'enquête (Brousse *et al.*, 2006) :

« *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.*

*(…) 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).* »

## Le contexte historique

Ce choix de se limiter à la situation de logement correspond à la fois :

– à une posture de recherche (analyser la question des sans-domicile en termes de marché du logement, voir *a posteriori* les corrélations entre la perte du logement et d'autres facteurs) ;

– et à une posture éthique (le refus de classer les personnes dépourvues de logement selon des principes qui pourraient rappeler certains classements en « méritants » et « non méritants »).

Il convient aussi de replacer ce choix dans son contexte, celui des travaux du groupe « sans-abri » du Cnis, créé à la demande de Michel Mouillart, universitaire spécialiste du logement, et de Françoise Euvrard, proche de la Fondation Abbé Pierre, très active dans le domaine du « mal-logement ».

Par ailleurs, l'activité du Cnis consiste à améliorer la prise en compte de divers domaines par la statistique publique. En France, la base de sondage des enquêtes auprès des ménages repose généralement sur une liste de logements, et non sur des registres de personnes comme dans d'autres pays. Les sans-domicile ne sont donc pas atteints par ces enquêtes.

Dans ce contexte, poser la question en termes de logement se présentait comme une évidence.

### L'influence des travaux américains

Les chercheurs de l'Ined chargés par le Cnis de mettre au point une méthode d'échantillonnage des sans-domicile se sont inspirés des méthodes américaines, les seules à l'époque qui portaient à la fois sur les personnes en services d'hébergement et dans la rue (comme on l'a vu plus haut, les statisticiens britanniques séparaient ces personnes en plusieurs sous-groupes enquêtés par des méthodes différentes). La définition américaine répondait à des critères de faisabilité statistique ; elle était aussi très proche de la catégorie administrative définie par la loi McKinney (*Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act*, 22 juillet 1987).

Cette définition a été adaptée et replacée dans l'ensemble des situations de logement. Cette perspective permettait de penser un système d'enquêtes complémentaires afin de mieux connaître les autres situations de mal-logement, comme l'hébergement par un tiers, couvert par un jeu de questions dans les enquêtes Logement de 1996 et 2002.

## Les grands clivages dans la construction des définitions

L'examen de ces définitions nationales met en évidence quelques clivages essentiels : selon qu'il existe une loi portant sur les sans-domicile, que la définition est liée à l'attribution des logements sociaux, et que plusieurs dimensions sont prises en compte.

### L'existence d'une loi portant sur les sans-domicile

L'existence d'une définition légale correspondant à des droits différents pour les personnes selon qu'elles sont considérées ou non comme sans domicile conduit à ce que les autres définitions utilisées par les différents acteurs soient construites en référence (y compris en opposition) à cette définition légale.

Pour fournir des données dans les rapports requis par la loi, la définition légale sera reprise, alors que pour faire apparaître les difficultés des catégories rejetées, chercheurs et associations produiront des données sur elles en cherchant à élargir la définition. Les avantages de cette division en catégories sont de disposer de données nombreuses et régulières sur les catégories retenues par la loi. Les risques en sont de ne pas disposer d'éléments comparables sur les catégories rejetées (Crane 2001).

### La relation entre la définition et l'attribution des logements sociaux

L'attribution des logements sociaux et la définition des sans-domicile sont plus ou moins étroitement liées. Ce lien est direct dans le cas du Royaume-Uni. Dans le cas français, la définition adoptée au cours des travaux du Cnis est déconnectée de l'attribution des logements sociaux. Cette attribution présente une relative similitude avec le cas britannique : tout d'abord, certaines conditions d'éligibilité sont vérifiées, portant sur la nationalité ou la régularité du séjour en France, et sur les ressources du ménage. Ensuite, les commissions d'attribution procèdent à l'examen des demandes. Sont généralement considérées comme prioritaires les personnes privées de logement ou vivant dans un logement insalubre ou dangereux, celles en cours d'expulsion pour des raisons liées à l'urbanisme, les personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne handicapée, les familles nombreuses, les femmes enceintes, les jeunes à la recherche d'un premier logement, les personnes ayant une réduction brutale de leurs ressources, les jeunes mis à la porte à 18 ans, les victimes de violence conjugale, etc. Certaines localités peuvent avoir des priorités qui leur sont propres (entretiens avec Patrick Kamoun, Union sociale de l'habitat, 28/06/2005 ; 24/03/2009 ; et Kamoun 2000).

Mais, dans tous les pays, la situation du marché du logement est un facteur essentiel : sur les marchés tendus, on n'arrive pas à loger tous les prioritaires.

### Une définition multidimensionnelle ou limitée au logement

Dans le cas de l'Italie, l'absence de logement et la marginalisation sociale sont prises en compte simultanément. À l'inverse, les statisticiens et chercheurs quantitativistes français privilégient une définition limitée à la situation de logement, et analysent ensuite ses relations avec d'autres dimensions (emploi, formation initiale…). Toutefois, la liste des situations prises en compte pour définir les *sans-domicile* présente une dimension sociale du fait qu'on répartit les centres d'hébergement spécialisés (pour immigrants, pour femmes victimes de violence, pour toxicomanes…) entre ceux qu'on inclut dans la définition et ceux qu'on en exclut.

Le sens même du terme « logement » peut varier dans les définitions « officielles » des différents pays.

Dans le cas français, le logement est défini par ses aspects matériels et son statut d'occupation, dans une optique de marché du logement. Dans le cas britannique, où la condition pour être *homeless* comprend les situations de violence et celles de perte imminente du logement, il s'agit plutôt de la fonction sociale du logement (*home* plutôt que *housing*), comme lieu dont on peut disposer en toute sécurité. On retrouve ce sens lié aux rôles social et psychologique du logement dans le terme italien de *dimora*.

Toutefois, les éléments qui participent à la définition des sans-domicile ne sont pas nécessairement les seuls qui interviennent dans l'usage qui en est fait, notamment dans l'analyse des causes et des conséquences de cette situation. Une définition basée sur le logement n'empêche pas de prendre en compte les caractéristiques des personnes concernées, leur vie quotidienne et la diversité de leurs parcours, ainsi que les facteurs qui correspondent à des atouts ou au contraire à des difficultés accrues ; une définition intégrant des caractéristiques individuelles n'empêche pas la prise en compte de facteurs contextuels (Fitzpatrick *et al*. 2000).

Les deux dimensions (logement et marginalité sociale) sont différemment prises en compte selon les pays, ce qui est lié au ministère qui prend en charge la question des sans-domicile :

*Je ne pense pas que les deux histoires convergent. (…) il est important de souligner les implications pour la recherche et les politiques publiques des deux images, le sans-abrisme comme question de logement, le sans-abrisme comme question sociale. (…) les deux façons de voir sont exactes d'une certaine façon, mais les implications pour la recherche et les politiques publiques sont très différentes. Par exemple, dans le cas des pays du Sud de l'Europe, où les images dominantes considèrent le sans-abrisme comme un problème « social », même aujourd'hui la recherche sur le logement n'est pas prête à considérer le sans-abrisme comme un problème de sa compétence et les services du logement ou la politique du logement ne sont pas prêts à voir le sans-abrisme comme quelque chose de leur compétence. On le considère comme relevant complètement des attributions de la protection sociale. » (Antonio Tosi, atelier CUHP de Londres).*

Ce lien entre définition et ministère a aussi été noté par Cécile Brousse, dans son rapport pour Eurostat sur le traitement statistique de la question des sans-domicile dans l'Union européenne (Brousse 2004).

Par ailleurs le clivage entre les définitions qui ne font appel qu'à l'aspect « logement » et celles qui tiennent compte d'autres facteurs ne correspond pas toujours à un clivage entre approches individuelles (dont le risque est de « blâmer la victime ») et approches structurelles (dont le risque est de nier à celle-ci le moindre rôle dans ce qui lui arrive et la moindre compétence pour y résister). Ainsi, Antonio Tosi (contribution à l'atelier de Milan) précise que la vulnérabilité sociale doit aussi être considérée dans sa relation avec les changements sociaux que sont la réorganisation du marché du travail, de la famille et des systèmes de protection sociale. Selon lui, l'affaiblissement des liens sociaux n'est pas seulement une question individuelle (dans une analyse proche de celle de Robert Castel, 1995). Ce clivage entre facteurs individuels et facteurs structurels peut d'ailleurs être dépassé (Marpsat & Firdion 2000 ; Firdion 2005).

## Vers une définition européenne ?

Les indicateurs de Laeken, sur lesquels s'appuie la méthode ouverte de coordination (MOC), ne comportent pas d'indicateur relatif aux sans-domicile. Toutefois, le comité de la Protection sociale a exprimé une recommandation en ce sens dans son rapport de 2001 : « *la Commission devrait examiner d'urgence les différentes approches relatives à la définition et à la mesure de l'exclusion liée au logement de manière comparable entre les États membres et étudier la possibilité de développer un indicateur de niveau 1 aux fins d'un processus de suivi européen » (recommandation n° 29 ; Edgar* et al. *2004*).

L'élaboration d'un tel indicateur, et donc d'une définition commune des sans-domicile, présente de nombreuses difficultés en l'absence d'une politique commune à leur égard, dans le cadre de législations différentes et alors que les données sont collectées par des méthodes très diverses, elles-mêmes liées à des politiques sociales et à une formulation du problème spécifiques.

Construire une nomenclature consiste à établir une équivalence entre les objets, les personnes ou les situations classés dans un même poste. Mais en ce qui concerne les sans-domicile, il existe déjà des nomenclatures nationales qui reposent sur des principes différents et se rattachent à des législations et à des politiques sociales variées. Ces politiques créent pour chaque pays des équivalences qui rassemblent certains des éléments classés ou au contraire les séparent, dessinant ainsi les contours des populations sans domicile nationales.

Ainsi, au Royaume-Uni, une femme victime de violences sera considérée comme *homeless*, et dénombrée comme telle. En Finlande, elle fera l'objet de mesures de protection à un autre titre, qui la conduiront dans un hébergement spécialisé, sans qu'elle soit considérée comme sans domicile. De plus, selon les places disponibles dans ces structures, plus ou moins de femmes auront la possibilité de quitter leur ménage pour y trouver refuge. En conséquence, selon la politique sociale suivie, il y aura plus ou moins de femmes dénombrées comme sans-domicile. La définition supranationale ne peut qu'être en décalage avec les pratiques nationales, même si elle essaie de concilier le plus d'aspects possibles. Et homogénéiser les politiques sociales dans les différents pays ne semble pas devoir se réaliser à court terme.

### La classification de la Feantsa : une tentative de compromis entre des logiques différentes

Fondée en 1989, la Feantsa bénéficie d'un financement de la Commission européenne et a publié jusqu'en 2006 un rapport annuel sur les sans-domicile dans l'Union, devenu un numéro annuel d'une revue, le *European Journal of Homelessness*. La Feantsa s'appuie sur les experts nationaux de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme (*The European Observatory on Homelessness*).

Cet observatoire a élaboré une « définition opérationnelle de l'exclusion

**Tableau – Sept domaines théoriques du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement**

| | | Catégorie conceptuelle | Sphère physique | Sphère juridique | Sphère sociale |
|---|---|---|---|---|---|
| Sans-abrisme | 1 | **Sans-abri** | Pas d'habitation (sans-toit) | Pas d'espace dont la jouissance est exclusive et attitrée | Pas d'espace privé et sûr où entretenir des relations sociales |
| | 2 | **Sans-logement** | Dispose pour vivre d'un endroit adapté au logement | Pas d'espace dont la jouissance est exclusive et attitrée | Pas d'espace privé et sûr où entretenir des relations sociales |
| | 3 | **Logement précaire et inadéquat** | Dispose d'un endroit pour vivre (ni pérenne ni adapté au logement) | Pas de sécurité du logement | Dispose d'un espace où entretenir des relations sociales |
| | 4 | **Logement inadéquat et isolement social dans un logement occupé légalement** | Habitation inadéquate (inadaptée au logement) | Contrat de location et/ou sécurité du logement | Pas d'espace privé et sûr où entretenir des relations sociales |
| Exclusion liée au logement | 5 | **Logement inadéquat (mais pérenne)** | Habitation inadéquate (inadaptée au logement) | Contrat de location et/ou sécurité du logement | Dispose d'un espace où entretenir des relations sociales |
| | 6 | **Logement précaire (mais adéquat)** | Dispose d'un endroit pour vivre | Pas de sécurité du logement | Dispose d'un espace où entretenir des relations sociales |
| | 7 | **Isolement social dans un logement pérenne et adéquat** | Dispose d'un endroit pour vivre | Contrat de location et/ou sécurité du logement | Pas d'espace privé et sûr où entretenir des relations sociales |

Note : La notion de « sans-abri » utilisée ici est celle de la Feantsa. En grisé, les situations de difficultés dues au logement. Références : Meert et al., 2004 ; Edgar et Meert, 2005.
Lecture : les cases grisées situées sur une même ligne constituent un domaine du « sans-abrisme » ou de l'exclusion liée au logement, au sens de la classification Ethos de la Feantsa.

liée au logement », qui replace dans le cadre plus large de l'exclusion du logement[1] les personnes qualifiées de *sans abri* dans la version française et de *homeless* dans la version anglaise. Résultat d'un compromis entre des approches nationales qui visaient à l'origine un but différent, la définition proposée conserve certaines des propriétés des trois définitions étudiées précédemment.

Comme la classification du Cnis, celle de la Feantsa, nommée Ethos (*European Typology for data collection on Homelessness and housing exclusion)*, repose sur trois dimensions (voir tableau). Les deux premières, le « domaine physique » et le « domaine légal », sont proches des deux premières dimensions de la classification française, le « type d'habitat » et le « statut d'occupation ». La troisième dimension, le « domaine social », est définie comme la possibilité de disposer d'un espace privé et d'y avoir des pratiques de sociabilité (Meert *et al*. 2004). On y retrouve l'intérêt pour le réseau de relations qui était présent dans la définition italienne des *senza dimora*, mais aussi la notion de sécurité de la définition anglaise qui désigne comme *homeless* les victimes de violence.

Les situations de *sans-abri/homeless* qui résultent du croisement de ces trois dimensions sont présentées selon que les ménages occupent une situation défavorable sur les trois aspects ou sur deux seulement. La notion d'exclusion du logement (*housing exclusion*) correspond à une difficulté dans un seul de ces trois domaines (Marpsat 2009). Un contenu concret, susceptible de se modifier d'une version à l'autre d'Ethos, est donné aux catégories[2] : par exemple, la situation des personnes victimes de violence est classée par Meert *et al.*, 2004 en « Isolement social dans un logement pérenne et adéquat » et relève de la difficulté dans le domaine social (« pas d'espace privé et sûr où entretenir des relations sociales ») alors que dans la version publiée en 2005 (Edgar et Meert, 2005), cette situation est classée parmi les « logements précaires » et est présentée comme une difficulté dans la sphère juridique (« pas de sécurité du logement »).

Pour autant, les usages possibles d'une nouvelle classification peuvent être jugés préoccupants, y compris dans les pays dont elle reprend certains principes. Par exemple, une chercheuse britannique s'inquiète qu'Ethos range dans la catégorie 7, comme cas d'exclusion du logement, les victimes de violence domestique qui seraient considérées comme *homelesss* au Royaume-Uni (Smith 2005).

Cette définition théorique produite, il reste à établir les équivalences dont il a été question plus haut, sur la base de principes à définir. Ainsi, l'Observatoire a travaillé à une classification des différents services d'hébergement nationaux. En effet, la définition de ce qu'est un centre d'hébergement, par rapport à des structures spécialisées, dépend du pays et de ses politiques sociales. Il en est de même des hébergements « de transition », dont l'extrême diversité (*transitional housing, supported housing, logement passerelle, baux glissants, centri di accoglienza, alloggi protetti, comunità-allogio* etc.) rend complexes cette mise en équivalence et l'explicitation de ses principes. De même, le statut d'occupation prend des formes différentes selon les pays, entre lesquelles il faut établir des équivalences selon des principes reconnus par tous.

## Le travail d'Eurostat et la préparation d'un indicateur de Laeken

En 2001, à la suite de la recommandation du comité de la Protection sociale, Eurostat a monté une *Task Force* comprenant des représentants

1. Cette définition est évolutive, et publiée sur le site de la Feantsa, www.feantsa.org. C'est la version 2005 qui est commentée ici.
2. Pour quelques éléments de discussion de ces dimensions et de la définition des sans-domicile associée, voir Marpsat 2005.

des instituts statistiques nationaux et des ONG. Dans ce qu'on peut analyser comme un conflit de légitimité entre secteur public et organisations caritatives, statisticiens et représentants de la Feantsa s'y sont opposés sur la définition des sans-domicile et ne sont parvenus qu'à un accord provisoire (Brousse, 2005).

Le rapport (Brousse, 2004) recommandait que la Commission entame une procédure pour établir une classification/nomenclature de situations du logement, incluant les sans-domicile. Il proposait de construire une telle nomenclature dans un esprit proche des travaux du Cnis.

Au printemps 2005, la direction de l'Emploi et des Affaires sociales de la Commission a donc lancé un appel d'offres pour mesurer la privation de logement et le sans-abrisme dans les États membres. Des chercheurs proches de la Feantsa ont remporté cet appel d'offres. Leur rapport (Edgar *et al.*, 2007) préconise une classification des situations de logement s'appuyant sur Ethos et une méthode de recueil des données fondée sur la mise en commun des informations recueillies dans les services d'aide. Dans un nouveau projet dénommé MPHASIS[3], cette procédure est actuellement à l'étude dans les différents pays de l'Union.

Par ailleurs, le comité de la Protection sociale, afin de préparer le rapport de 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, demande aux États membres de répondre à un questionnaire dont la partie concernant l'exclusion du logement doit être construite « en référence à la typologie Ethos » (note SPC/0903/2 REV1).

## Conclusion

En l'absence d'une législation européenne sur l'accès au logement, la question se pose de l'usage qui sera fait d'une définition européenne des sans-domicile, au-delà de l'élaboration d'un instrument qui serve à établir un « palmarès » des États. Si l'existence d'un tel instrument permet aux ONG de niveau européen d'asseoir leurs revendications en mettant la question des sans-domicile à l'ordre du jour pour tous les pays de l'Union, le choix de la définition recouvre implicitement une notion de priorité : quelles sont les personnes connaissant des difficultés de logement qui seront prioritaires afin d'aboutir à une diminution de l'indicateur ? Cet ordre de priorité peut venir en contradiction avec des politiques nationales établies, et éventuellement des prises de position des associations nationales. Les modalités de l'établissement d'un compromis seront intéressantes à observer. Par exemple : avoir plusieurs indicateurs complémentaires ; introduire des dimensions auxquelles certains pays sont attachés ; éviter de présenter une « échelle » de situations…

Dans le cas de la France, la loi sur le droit au logement opposable (Dalo, loi 2007-290 du 5 mars 2007) introduit la notion de demandeurs de logement social prioritaires. Ceci peut avoir des effets sur le recueil de statistiques. En effet, si la loi Dalo ne définit pas les « sans-domicile », elle inclut les personnes « dépourvues de logement » dans les catégories qui pourront saisir la commission de médiation sans condition de délai :

*La commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L.441-1-4.*

*Elle peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux (…), logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap (…) ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap.*

Ces catégories prioritaires font l'objet de tentatives de dénombrement, que ce soit au niveau national ou local ; la loi Dalo pourrait ainsi conduire au développement de sources statistiques afin de quantifier ces situations, et de recherches afin de mieux les connaître. ■

3. *Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems.*

## Bibliographie

**Anderson I.**, 2004, « Housing, Homelessness and the Welfare State in the UK », *European Journal of Housing Policy*, 4 (3) : 369-389.
**Ballet D., (dir.)**. 2003, *Représentations, trajectoires et politiques publiques, les SDF*. Paris, Puca.
**Brousse C.**, 2004, *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union : survey and proposals*. Eurostat/European Commission, Working papers and studies.
**Brousse C.**, 2005, « Définir et compter les sans-abri en Europe : enjeux et controverses », *Genèses*, n° 58 : 48-71.
**Brousse C., Guiot de la Rochère B. et Massé E.**, 2006. *L'enquête auprès des sans-domicile usagers des services d'hébergement et des distributions de repas chauds : méthodologie*. Insee-Méthodes, n° 116. Paris : Insee.
**Castel R.**, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*. Paris, Fayard.
**Clanché F.**, 1998, « Le classement des situations de logement : les sans-domicile dans des nomenclatures générales », *Sociétés Contemporaines*, n° 30 : 181-196.
**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*, rapport du Cnis, n° 29.
**Comité de la protection sociale**, 2001, *Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale*. Union européenne, octobre.
**Crane M.**, 2001, *Our forgotten elders*, St Mungo's, Londres.
**Edgar B., Meert H. et Doherty J.**, 2004, *Bilan de statistiques 2004 sur l'exclusion liée au logement en Europe. Développer une définition opérationnelle de l'exclusion liée au logement*, Feantsa.
**Edgar B., Meert H.**, 2005, *Bilan de statistiques 2005 sur l'exclusion liée au logement en Europe. La définition ETHOS de l'exclusion liée au logement*, Feantsa.
**Edgar B., Watson P., Harrison M., Busch-Geertsema V.**, 2007, *Measurement of Homelessness at EU level*, Rapport pour la Commission européenne, DG emploi et affaires sociales.
**Firdion, J.-M.**, 2005, « A 'capital' and 'social field' approach », www.cuhp.org, atelier de Milan.
**Fitzpatrick S., Kemp P. et Klinker S**, 2000, *Single homelessness : an overview of research in Britain*. Bristol, Policy Press.
**Fondazione E. Zancan**, 2000, *Indagine sulle persone senza fissa dimora*, rapport final.
**Jacobs K., Kemeny J. et Manzi T.**, 1999, « The struggle to define homelessness : a constructivist approach », in Susan Hutson et David Clapham, dir. *Homelessness, Public Policies and Private Troubles*. Londres, Cassell : 11-28.
**Joseph I. (dir.)**, 1992, *Sans domicile fixe dans l'espace public – Contextes et catégories de l'expérience*. Actes du séminaire Accessibilité et situations d'urgence. Paris, Plan Urbain/DRAST/RATP.
**Kamoun P.**, 2000, « Pour qui sont ces logements ? ». *Diagonal*, novembre-décembre : 26-30.
**Marpsat M. et Firdion J.-M.(dir.)**, 2000, *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 90*. Paris, PUF/Ined.
**Marpsat M.**, 2008, « L'enquête de l'Insee sur les sans-domicile : quelques éléments historiques », *Courrier des Statistiques*, n° 123, janvier-avril, 53-64.
**Marpsat M.**, (dir.), 2009, les situations marginales par rapport au logement : méthodes et sources statistiques publiques, Rapport du groupe SML. Insee, *document de travail* n° F0903.
**Meert H., Edgar B. et Doherty J.**, 2004, *Towards an operational definition of homelessness and housing exclusion*. Conférence de l'ENHR, Cambridge, 2-6 juillet 2004.
**Randall G. et Brown S.**, 1996, *From street to home : an evaluation of phase two of the Rough Sleepers Initiative*. London, HMSO.
**Saraceno C. (dir.)**, 2002, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, Commissione d'indagine sull'esclusione sociale*. Rome, Carocci.
**Smith J.**, 2003, « Defining Homelessness. The impact of legislation on the definition of homelessness and on research into homelessness in the UK », www.cuhp.org, atelier de Paris.
**Smith J.**, 2005, « Hidden Homelessness and definitions of Homelessness in the UK – some issues for European definitions of homelessness », www.cuhp.org, atelier de Milan.
**Et le site du CUHP** : www.cuhp.org